

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
RÉGIME DE L'ÉTAT DE SIÈGE

Avant la loi du 9 août 1849

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Lundi 5 Décembre 1910, à 3 heures

PAR

Fernand VELUT

Président : M. LARNAUDE, *professeur*

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, *professeur*
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *agrégé*

~~~~~  
PARIS

JOUVE & C<sup>ie</sup>, Editeurs

15, rue Racine, 15

---

1910



THÈSE  
POUR  
LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs .*

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

---

LE

# RÉGIME DE L'ÉTAT DE SIÈGE

Avant la loi du 9 août 1849

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le Lundi 5 Décembre 1910, à 3 heures*

PAR

**Fernand VELUT**

---



*Président : M. LARNAUDE, professeur*

*Suffragants* { *MM. CHAVEGRIN, professeur*  
*GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé*

---

PARIS

**JOUBE & C<sup>ie</sup>, Editeurs**

*15, rue Racine, 15*

—  
**1910**



A MES PARENTS

F. Velut

I



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41552803\\_0033](https://archive.org/details/IA41552803_0033)

# LE RÉGIME DE L'ÉTAT DE SIÈGE

AVANT LA LOI DU 9 AOÛT 1849

---

## INTRODUCTION

---

1. — Nécessité pour une législation de prévoir des mesures exceptionnelles pour les moments de crise.
2. — Dangers de la dictature.
3. — La dictature à Rome.
4. — Les garanties de juridiction au moyen âge.
5. — *La mise en état de siège dans les législations étrangères.* — Législations s'inspirant du droit français. — Système de la dictature civile.
6. — La suspension de l'*habeas corpus* en Angleterre. — *Les recours* contre la déclaration d'état de siège et contre les mesures prises en vertu de cette déclaration.
7. — Possibilité d'introduire dans notre législation le *bill of indemnity*.
8. — *L'état de siège politique* (« fictif ») et *l'état de siège militaire* (« effectif »).
9. — Intérêt que présente l'étude des origines de l'état de siège politique.

1. — « Il y a, disait un jurisconsulte en 1848 (1), des moments de crise pendant lesquels il importe de

---

1. Teyssier Desfarges, *Revue Fœlix*, 1848, p. 498.

faire céder les lois ordinaires devant la nécessité, autrement l'État périrait, et s'il est vrai que le terme de l'habileté soit de gouverner sans la force, il est vrai également que l'habileté consiste quelquefois à s'en remettre à la force du soin de trancher les difficultés. Dans tous les temps et dans tous les pays, certaines circonstances exceptionnelles ont amené des mesures exceptionnelles. En principe, cet état de choses est légitime parce qu'il est nécessaire, car le premier devoir d'un gouvernement est d'assurer la conservation de la société et la nécessité de la mesure trouve ici sa justification dans son efficacité. »

La civilisation a rendu l'homme plus respectueux des droits d'autrui, ce qui a permis de le libérer des entraves apportées jusque-là au libre jeu de son activité et de lui accorder des libertés.

Cependant les institutions libres nécessitent des lois d'exception : dans les moments de trouble, si la puissance publique se trouve en présence d'hommes ne respectant ni la Constitution, ni les droits de leurs concitoyens, et décidés à employer la force pour faire aboutir leurs desseins, il faut que le gouvernement prenne une décision prompte et énergique, concentre tous les pouvoirs entre ses mains. De leur côté, les citoyens doivent se résigner au sacrifice temporaire de leurs libertés, s'ils ne veulent pas s'en voir privés pour toujours.

Ce qui importe surtout, c'est de ne pas se laisser surprendre par une crise imprévue. « Quand une constitution, a dit Bluntschli, ne prévoit pas ou prévoit d'une manière insuffisante la nécessité des mesures de salut public (et souvent la peur de l'abus a empêché d'en régler l'usage), la nécessité n'est pas conjurée, mais on s'est enlevé les moyens d'y faire face. Dans un pareil État, un politique énergique ne se laissera pas arrêter par l'absence d'une loi, mais on le pourra combattre avec avantage par des raisons légales ; un politique faible se conformera servilement à la légalité, et entraînera son pays aux abîmes (1). » Mais, cette rupture des lois, même lorsqu'elle est l'œuvre des corps constitués, a des effets désastreux : elle autorise les représailles des factieux, et encourage les prétendus sauveurs à retourner tôt ou tard contre les pouvoirs légaux l'arme à double tranchant dont ils leur ont enseigné l'usage. On a objecté qu'on ne peut pas prévoir toutes les hypothèses, et que l'institution risque de devenir offensive au lieu de rester défensive ; mais on a répondu avec raison qu'au contraire, elle limite et précise les cas où le régime pourra être provisoirement établi. Les lois de salut public judicieusement employées sont le correctif nécessaire et la condition d'existence des institutions libres.

---

1. *Droit public général*. Trad. de Riedmatten, 2<sup>e</sup> éd., 1885, p. 163.

Mais les nations, comme les individus, possèdent des tempéraments différents qui exigent, en cas de crise, un traitement approprié et préventif, car ce n'est pas au moment où les passions sont déchaînées qu'il y a lieu de faire intervenir la loi. Les lois de circonstance sont le plus souvent des instruments d'injustice et de répression inhumaine, inspirés par la peur ou la soif de vengeance. Éviter les maladresses, les erreurs, les cruautés inutiles, tracer à l'avance dans le calme et avec réflexion la conduite à tenir dans les moments de crise, tel doit être le rôle du législateur.

2. — Ce qu'il faut surtout éviter, c'est le rétablissement même momentané du gouvernement absolu. Les partisans de la dictature admettent volontiers qu'aux moments de trouble ou de démoralisation, la société doit se personnifier dans un homme ou dans un groupe énergique et moral. De même que le commandant d'un navire laisse son pouvoir pendant quelque temps au pilote expérimenté, la nation doit, aux heures de danger, laisser une main ferme et habile la conduire vers le port. Cependant une grave difficulté pratique réside dans le choix même du dictateur : en supposant le dictateur consciencieux, il deviendra un tyran parce que si vertueux qu'on le suppose, il est homme, et que tout homme qui prend l'habitude de ne compter avec

aucun obstacle arrive à une exaltation de volonté qui est sa propre ruine. Ce dictateur, en réalité, ne peut gouverner seul ; il est entouré d'une coterie qui le flatte et le perd d'autant plus promptement qu'aucun avertissement ne vient faire contrepoids à ces approbations.

Il n'y aurait alors qu'un seul remède : lui enlever le pouvoir. Mais sous l'influence de la servitude, l'esprit public a complètement disparu, d'un faisceau de volontés, on a fait un amas d'intérêts et d'appétits sans lien et sans ressort. Nul souci de céder d'un côté, nulle velléité de revendiquer de l'autre. « Aussi n'est-ce pas le danger de l'abus, mais l'avilissement qui me fait blâmer l'usage indiscret de cette magistrature (1). »

Le dictateur réunit dans ses mains tous les pouvoirs, il ne reconnaît d'autre volonté que la sienne, il agit sans surveillance et sans contrôle. Aussi ne peut-on pas à proprement parler de dictature, lorsqu'en 1848 l'Assemblée nationale remit ses pouvoirs au général Cavaignac : elle n'abdiqua pas son omnipotence, mais elle lui délégua seulement tous les pouvoirs exécutifs, et l'investit de l'autorité nécessaire pour l'exécution de la loi, sans lui donner le pouvoir de se mettre au-dessus d'elle.

La dictature, c'est l'arbitraire, c'est le régime du

---

1. Rousseau, *Contrat social*, livre IV, chap. VI.

bon plaisir dans son acception la plus large ; l'état de siège c'est le déplacement et la concentration des pouvoirs légaux pour assurer une action plus rapide et plus énergique.

La suspension des lois fondamentales doit être élaborée par le pouvoir dépositaire de la souveraineté nationale ; et, cependant, le pouvoir législatif ne fonctionnant dans la plupart des pays que d'une façon intermittente, il faut accorder au gouvernement le droit de déclarer l'état de siège dans les cas fixés-rigoureusement à l'avance.

Il convient aussi de ne maintenir ces mesures d'exception que juste le temps qu'il faut pour rétablir l'ordre et la paix dans la région où la crise s'est produite, de subordonner sans les suspendre entièrement les autorités civiles aux autorités militaires ; en effet, le soldat, habitué à une discipline simple et sévère, possède des qualités de décision et de promptitude qui manquent souvent au simple citoyen. De plus, il faut une justice rapide, sûre, intimidante. Ce sont les principes que le législateur s'est attaché à appliquer dans notre pays.

\* \* \*

3. — Le régime de l'état de siège n'est pas une institution créée de toutes pièces par les gouverne-

ments modernes, il remonte à la plus haute antiquité.

A l'imitation de l'Aesymnète des républiques grecques ou « tyran électif, comme le définit Aristote, les Romains après la chute de la royauté jugèrent nécessaire de remettre provisoirement tous les pouvoirs entre les mains d'un seul chef, pour résister aux ennemis (1).

Cette dictature, d'abord exclusivement militaire, fut étendue ensuite par le Sénat à la répression des troubles intérieurs (2). Le dictateur était investi de tous les pouvoirs par la suppression de l'*intercessio*, ce qui empêchait les magistrats de s'opposer à ses décisions, et de la *provocatio ad populum*, ce qui enlevait aux comices l'appel des jugements capitaux ; enfin, il était irresponsable de ses actes à la condition de respecter les lois. Peu à peu, la dictature disparut (3) ; on la revit momentanément avec Scylla et César (4), puis renaissant sous un autre

---

1. V. Mommsen, t. I, p. 161-197. — V. Reinach. Thèse, 1885.

2. Le dictateur a une autorité de même nature que celle des consuls et des préteurs, mais plus énergique cependant ; sa compétence est limitée à une affaire donnée *seditionis sedandæ et rei gerandæ causa*, par exemple.

3. Les crises intérieures dans lesquelles périt la dictature se placent à l'époque de la guerre d'Hannibal ; elle ne lui a pas survécu. Elle ne fut pas abolie, elle fut encore considérée comme existant en droit jusqu'à la fin de la République.

4. La dictature de Scylla n'a de commun avec l'ancienne dictature que le nom et quelques traits extérieurs ; elle a aussi une

nom avec l'Empire. Mais, dans la période qui s'écoula entre les dernières dictatures et l'Empire, la suspension de la constitution, la création de pouvoirs spéciaux n'en existèrent pas moins : c'était le Sénat, qui par le *Senatus-consulte ultimum*, déferait aux consuls des attributions extraordinaires. Ces pouvoirs étaient exercés tantôt par les consuls seuls, tantôt avec le concours du Sénat approuvant leurs propositions. La mesure du *senatus-consulte ultimum* était souvent précédée ou accompagnée du *Decretum contra Rempublicam* déclarant *hostes* les criminels et enlevant par là même au peuple le droit de juger dans ses comices ces individus puisqu'ils avaient perdu la qualité de citoyen romain.

4. — Pendant le moyen âge, l'arbitraire des rois et des seigneurs fut tel, que le régime de l'état de siège demeura inconnu. Il n'était nullement nécessaire d'accorder pour un cas particulier aux gouverneurs des pouvoirs supplémentaires, ceux qu'ils possédaient n'ayant pour limite que leur bon plaisir. Toutefois, les rois de France maintinrent précieusement les droits des juridictions ordinaires défendant expressément aux autorités militaires d'empiéter

---

base juridique différente : ce n'est pas en vertu de l'ancienne loi constitutionnelle, mais en vertu de lois spéciales que ses imitateurs (César et Pompée) ont été nommés dictateurs ; leur compétence est réglée d'une façon différente.

sur les pouvoirs des juges civils et soumettant même les gens d'armes à cette juridiction dans un grand nombre de cas (1).

L'avènement en France d'un régime constitutionnel devait naturellement faire naître la nécessité d'une réglementation.

\* \* \*

5. — Cette réglementation, en cas de crise, existe aussi dans la plupart des pays étrangers sous des noms différents. Elle s'est inspirée de notre législation et en particulier de la loi de 1791, du décret de 1811 et de la loi de 1849.

Certaines législations appliquent intégralement les principes du droit français :

1° *La Prusse*. — Cependant la législation prussienne de 1851 se distingue de la nôtre par trois

---

1. Ordonnance du roi Jean, 1354. — Ordonnance du 15 mai 1357.

L'ordonnance de janvier 1629 rendue sur la plainte des états généraux de 1614 et des assemblées de notables de 1617 et 1621 disait : « Quant aux crimes et excès commis par nosdits gens de guerre dans l'enclos de leurs garnisons, tant entre les bourgeois ou habitants des lieux où ils seront logez, qu'envers les peuples des campagnes, ils seront renvoyés par devers nos juges ordinaires et prévôts suivant le dernier règlement fait sur ce point en l'année 1625 (art. 342). Les prévôts des camps et armées et de nos amis et féaux maréchaux de France, ni les prévôts des bandes ne pourront décréter, ni procéder criminellement contre aucun domicilié : ils exerceront leur juridiction sur les gens de guerre et qui sont leurs justiciables seulement pour les délits militaires ou prévotaux, et non d'autres (art. 183).

points : la déclaration de l'état de siège émane du pouvoir exécutif et non des Chambres ; la suspension des garanties constitutionnelles et la juridiction militaire étendue aux civils ont un caractère facultatif ; les conseils de guerre ont une composition mixte (1).

2° *L'Allemagne*. — La Constitution fédérale de l'Empire (art. 68) autorise l'Empereur à déclarer en état de siège tout ou partie du territoire fédéral (2). Jusqu'à la confection d'une loi d'Empire sur ce sujet (ce qui n'a pas été fait encore) les formes et les effets de l'état de siège sont réglés par la loi prussienne de 1851. Cependant, devant l'agitation socialiste, on a organisé sous le nom de « petit état de siège », des mesures de police préventive (21 octobre 1878) qui ne peuvent être promulguées que pour une durée de deux ans et demi au plus et avec approbation du Conseil fédéral, suivie d'un rapport au Reichstag (3).

En ce qui concerne l'*Alsace-Lorraine*, le passage

---

1. V. *Collection des Lois*, 1851, p. 451.

2. Art. 68. — « L'empereur peut, si la sûreté publique est menacée dans les limites du territoire de la Confédération, déclarer une partie de ce territoire en état de siège. Jusqu'à ce qu'une loi d'Empire ait réglé les cas, la forme, la publicité et les effets d'une pareille déclaration, les prescriptions de la loi prussienne du 4 juin 1851 y seront applicables (*Ann. de Législ. étrangère*, 1872, p. 259).

3. Le gouvernement désirait que la loi eût une durée indéfinie. Plusieurs amendements proposèrent différents termes. Les

de l'état de paix à l'état de siège en cas de guerre imprévue ou de désordres intérieurs est réglé par la loi du 30 mai 1892. Dans le cas d'une guerre ou d'une attaque imminente de l'ennemi, tout commandant militaire en chef ayant dans le service au moins le rang d'officier supérieur, pourra dans un but de défense et dans les localités ou parties de pays soumises à ses ordres prendre provisoirement en mains l'exercice du pouvoir exécutif, jusqu'à la décision de l'empereur concernant la déclaration de l'état de siège, décision qu'il faudra demander sans délai.

Pour prendre le pouvoir exécutif, le commandant militaire en chef en fera la déclaration à l'autorité administrative civile de la localité ou partie du pays intéressé. Cette déclaration sera publiée dans la forme usitée dans les lieux. Les autorités administratives civiles et municipales doivent se conformer aux arrêtés et règlements des commandants militaires. Les commandants militaires seront personnellement responsables des arrêts et règlements édictés par eux. Il sera rendu compte au Conseil fédéral et au Reichstag, soit immédiatement, soit dès leur pre-

---

diverses portions de la majorité finirent par s'accorder sur le terme de deux ans et demi qui fut définitivement adopté (*Ann. de Législ. étrangère*, 1879, v. Socialistes). Elle fut successivement prolongée en 1880 jusqu'au 30 septembre 1884 (*ibid.*, p. 81). En 1884, jusqu'au 30 septembre 1886 (*ibid.*, 1885, p. 91), en 1886 jusqu'à septembre 1888 (*ibid.*, 1887, p. 99).

mière convocation, des dispositions qui auront été prises (1).

3° *La Belgique*. — La loi du 8 juillet 1791 et le décret du 24 décembre 1811 y ont été publiés, mais les dispositions de 1811 relatives à la juridiction des conseils de guerre sur les accusés militaires ont été virtuellement abrogées par l'article 14 de la charte belge qui exclut les juridictions d'exception. C'est la même question qui se posait chez nous en 1832, mais la Cour militaire suprême de Belgique a paru admettre un système contraire à celui de notre Cour de cassation à cette époque.

4° *La Russie*. — Bien que n'ayant pas de constitution, elle possède un règlement général du 14 août 1881 contre les menées révolutionnaires : il permet de placer, quand les circonstances l'exigent, certaines parties du territoire sous un régime d'exception ayant deux degrés : *l'état de protection renforcée* qui peut être déclaré par les gouverneurs, et *l'état de protection extraordinaire* analogue à l'état de siège proprement dit et qui ne peut être déclaré que par le conseil des ministres avec l'approbation de l'empereur.

D'autres États suspendent seulement quelques articles de la constitution, apportent quelques modi-

---

1. V. pour la discussion du projet de la loi, *Ann. de législ. étrangère*, 1893, p. 308 et suiv.

fications dans la procédure devant les tribunaux ordinaires et pratiquent le système de la dictature civile :

1° *L'Autriche*. — Elle est actuellement régie en cette matière par le Code du 23 mai 1873. La loi martiale ou *Standrecht* n'est proclamée seulement qu'en cas d'insurrection par le gouverneur de la province après accord avec le président de la Cour d'appel et le procureur d'État ; au cas de violences ou pillages, par le ministre de l'Intérieur d'accord avec le ministre de la Justice. La déclaration du *Standrecht* produit des effets purement judiciaires ; il défère tous les délinquants aux tribunaux de première instance (procédure publique, orale et sommaire) en dessaisissant même, s'il y a lieu, les jurys et autres juridictions.

2° *L'Angleterre*. — Elle ne possède pas de constitution, donc aucun texte suspendant momentanément les garanties octroyées par elle. Depuis la Déclaration des droits (1689), « le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois sans le consentement du Parlement est illégal ». Mais le Parlement peut suspendre les lois dans la forme où il vote les lois ordinaires : c'est ainsi qu'à plusieurs reprises il a voté la suspension de l'*act d'habeas corpus* (1).

---

1. V. Dicey, *Introduction à l'Étude du Droit constitutionnel*, chap. V.

La loi suspendant l'*habeas corpus* a pour effet immédiat de permettre au ministère de retarder la mise en jugement des personnes emprisonnées sous l'inculpation de trahison. Elle indique nettement la durée du régime d'exception, les territoires soumis à ce régime, les magistrats auxquels sont confiés les pouvoirs de répression extraordinaires, et le mode suivant lequel ils doivent l'exercer. Mais au moment où l'*act* de suspension est expiré, celui qui a souffert d'une mesure légale peut demander un *writt d'habeas corpus* (1).

Si des irrégularités sont commises, si les droits des individus sont violés, un *bill of indemnity* voté par le Parlement intervient, qui a pour effet de légaliser des actes qui, au moment où ils ont été commis, étaient illégaux et de décharger le gouvernement ou ceux qui ont exécuté ses ordres, de la responsabilité qu'ils ont encourue à raison de la violation de la loi. Cependant, les gouvernants et leurs subordonnés ne sont pas assurés de l'impunité, car cette protection accordée aux membres du gouvernement est éloignée et incertaine ; s'ils ont, au contraire, sans malveillance ni corruption exécuté la politique dont l'*act* de suspension d'*habeas corpus* est le signe, s'ils ont agi en vertu des pouvoirs accordés au gouverne-

---

1. Ordre par lequel la Cour du Banc du Roi enjoint à une personne supposée détenir le prisonnier de le laisser comparaître devant elle, pour qu'elle puisse le traiter selon la loi.

ment par le *statute*, ils n'auront pas à craindre de pénalité. En outre, l'*act d'indemnity* est une loi, il diffère donc essentiellement de la proclamation d'état de siège ou de tout autre procédé employé ailleurs, par lequel le pouvoir exécutif suspend les lois du pays

Des mesures analogues existent aux États-Unis, au Mexique, au Brésil, en Argentine.

Certains États n'ont aucune institution politique analogue à l'état de siège : l'Italie (1), la Grèce, la Roumanie, le Grand-Duché de Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse, les États scandinaves.

\* \* \*

6. — En France nous n'avons rien qui ressemble au *Writt d'habeas corpus* et au *bill of indemnity*. La déclaration de l'état de siège ne pourrait être attaquée devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir que si la Chambre étant dissoute, le chef de l'État proclamait l'état de siège en dehors des cas prévus par la loi (2).

Sans doute les personnes lésées peuvent attaquer les décisions prises en vertu de la déclaration, mais ce recours est insuffisant parce que les mesures de

---

1. V. *Revue du Droit public*, 1894.

2. De même, si le gouverneur de l'Algérie ou un gouverneur de colonie déclarait l'état de siège en cas d'interruption ou de prétendues interruptions de communication avec la France (art. 4 et 6. L. 1878.)

l'état de siège elles-mêmes peuvent faire hésiter ceux qui y sont soumis et leur causent des dommages difficilement réparables. Mieux vaudrait donc pour eux faire tomber la déclaration dès qu'elle est prononcée.

Si les autorités chargées d'appliquer l'état de siège dépassent les pouvoirs qui leur sont attribués par les lois, leurs actes étant des actes administratifs sont susceptibles d'un recours contentieux. La loi de 1849 ne leur confère pas de pouvoirs illimités; les tribunaux civils ou administratifs suivant les cas, peuvent vérifier si elles ne sont pas sorties des limites de leurs attributions. Ce droit, le Tribunal des Conflits et le Conseil d'État l'ont plusieurs fois reconnu, sinon par des arrêts de doctrine, du moins par des décisions significatives. Ayant eu à se prononcer sur la recevabilité de demandes en dommages et intérêts formées contre des fonctionnaires civils ou militaires qui avaient agi en vertu de l'état de siège, ils ont statué que les décisions attaquées avaient été prises « dans l'exercice et la *limite* des pouvoirs accordés par l'article 9 de la loi de 1849 », et ils se sont ainsi reconnu le droit de vérifier quelles en sont les *limites* et de rechercher si elles ont été dépassées.

L'article 9 limitant rigoureusement les pouvoirs du commandant de la ville en état de siège, tout acte arbitraire pris en dehors des cas prévus, n'est qu'une voie de fait contre laquelle les intéressés

peuvent se défendre selon la loi. Le Tribunal des Conflits (1) s'est refusé à admettre que ce soit dans tous les cas devant le Conseil d'État ; ce dernier, de son côté, a rejeté l'opinion d'après laquelle il ne pourrait jamais être saisi (2). Ces solutions, loin de se contredire, se complètent. Cette décision se trouve confirmée par celle du 24 décembre 1875 (3) qui fixe en outre que l'interdiction de publier un journal ne pouvant donner lieu à aucun débat devant l'autorité judiciaire, le Conseil d'État peut être saisi de la réclamation de la partie intéressée. Cette solution s'impose quand c'est l'existence même de l'état de siège qui est contestée. Dans les matières de sa compétence (voie de fait, saisie, arrestations arbitraires) l'autorité judiciaire a également été appelée à se prononcer sur la légalité de cet état (Crim. rejet, 11 mai et 12 octobre 1871. D. 71. 1. 31 (4) et 178 (5) ; 23 février 1872. D. 72. 1. 150) (6).

---

1. Trib. des Conflits, 30 juillet 1873. D. 1874. 3. 5. Affaire Pelletier.

2. C. d'État, 5 juin 1874 ; D. 1875. 3. 57. Affaire Chéron.

3. C. d'État, 24 décembre 1875. D. 1876. 3. 38. Affaire Busy.

4. Les non-militaires seuls peuvent attaquer les jugements des conseils de guerre et de revision devant la Cour de cassation (art. 81, C. just. milit.) et seulement pour cause d'incompétence.

5. Les accusés non-militaires condamnés par les conseils de guerre sont recevables à se pourvoir en cassation pour cause d'incompétence seulement et non pour *excès de pouvoir* (L. 27 ventôse an VIII, art. 77) ni pour les *irrégularités de forme et de procédure*.

6. Cet arrêt donne raison au général commandant de place qui

Il est arrivé parfois que certains commandants de place ont excédé les bornes imposées par la loi : dans les années qui ont suivi 1870, on a vu, à plusieurs reprises, des particuliers actionner personnellement en dommages-intérêts les chefs à qui ils imputaient l'initiative des procédés abusifs d'où il était résulté pour eux un préjudice et ils ont dans certains cas obtenu gain de cause. Ainsi, un arrêt de la Cour de Dijon confirmé par la Cour de cassation a condamné le général Meyère, commandant l'état de siège dans la subdivision de Langres, à 2.000 francs de dommages-intérêts pour avoir fait incarcérer un citoyen non-militaire pendant quinze jours sans le faire traduire devant les tribunaux de répression, alors qu'un pareil droit ne lui était reconnu par aucun texte (1).

7. — Si d'un côté on refuse aux tribunaux le droit de juger l'acte de déclaration lui-même, on reconnaît leur compétence pour toutes les mesures d'exécution : dire que la déclaration d'état de siège est inattaquable est donc une étiquette inutile.

---

avait traduit les délits de presse devant les conseils de guerre parce que contraires à l'ordre et à la paix publique (L. 9 août 1849, art. 9).

1. *Affaire Rollin contre général Meyère*. Jugement tribunal de Langres par défaut, 9 février. Jugement sur opposition du général Meyère, 10 mai 1871. Appel C. Dijon, 9 août 1871. Arrêt Ch. des Req. C. cass., 3 juin 1872 (V. annexes).

Il serait bien simple cependant de supprimer toutes difficultés et toutes discussions sur ces questions de responsabilité : ce serait, comme l'ont proposé MM. Michoud, Labbé et F. Larnaude, de remanier notre organisation constitutionnelle en introduisant chez nous le *bill of indemnity* : le Parlement relèverait le gouvernement de sa responsabilité par une loi. Bien qu'approuvé par les Chambres, l'acte du pouvoir exécutif n'en resterait pas moins un acte arbitraire qui ne serait pas soustrait à tout recours contentieux, judiciaire ou administratif.

La ratification devrait se faire par une loi votée par les deux Chambres, chaque assemblée y collaborant dans la mesure prévue par la constitution et avec toutes les garanties qu'elle exige (1).

En fait, comment procéderait-on en cas d'acte illégal commis par un agent du gouvernement ? Le particulier demanderait réparation du dommage causé et l'auteur serait condamné. Si la question de ratification se trouvait portée devant les Chambres, le tribunal surseoirait. Si le pouvoir législatif approuvait par une loi spéciale et rétroactive l'acte exceptionnel du pouvoir exécutif, l'action de la justice serait arrêtée.

Par ce moyen, on supprimerait l'irresponsabilité du gouvernement, ce qui l'inviterait à des mesures sages

---

1. V. Michoud, *Des Actes de Gouvernement*.

et réfléchies, tout en n'affaiblissant pas ses pouvoirs de répression.

\* \* \*

8. — Jusqu'ici nous n'avons fait allusion qu'à un état de siège qu'on a l'habitude d'appeler « politique », mais il en existe aussi un autre : l'état de siège « militaire » qui, dans l'ordre des temps, a précédé l'état de siège politique et lui a servi de modèle.

L'état de siège politique présente un intérêt juridique supérieur et intéresse un plus grand nombre de citoyens ; d'autre part, les règles générales, posées par la loi de 1849, le Code de justice militaire et la loi de 1878 sont applicables indistinctement aux deux états de siège. Tout leur est commun sauf les formes de la déclaration et un petit nombre d'effets spéciaux à l'état de siège militaire.

La nature des places de guerre est si particulière que même en dehors de l'état de siège on a réglementé les rapports entre les autorités civiles et les autorités militaires.

On distingue : 1<sup>o</sup> l'état de paix dans lequel il y a séparation rigoureuse entre les pouvoirs civils et militaires ; 2<sup>o</sup> l'état de guerre dans lequel les autorités civiles sont subordonnées au gouverneur ; 3<sup>o</sup> l'état de siège, qui peut être déclaré, soit par une loi ou décret provisoire, soit même par le gouverneur dans les cas prévus, à condition d'en informer immédiatement le ministre de la guerre.

Ce régime de l'état de siège n'est applicable qu' « aux places de guerre et postes militaires, soit de la frontière, soit de l'intérieur », c'est-à-dire les places officiellement classées sous cette dénomination par l'autorité compétente. Il est à remarquer que Paris n'est pas au point de vue légal une place de guerre, bien que soumise aux servitudes militaires : « la Ville de Paris ne pourra pas être classée parmi les places de guerre du royaume qu'en vertu d'une loi spéciale » (Loi de 1841, art. 7). Il en résulte qu'elle ne peut être mise en état de siège par son gouverneur, mais seulement par les Chambres ou par le président de la République en cas de dissolution de celles-ci.

On appelle quelquefois l'état de siège militaire, *état de siège effectif*, par opposition à l'état de siège politique qu'on qualifie *d'état de siège fictif*. Ce qualificatif ne devrait s'appliquer qu'en cas d'investissement, car dans les autres circonstances, ce n'est qu'un état de siège fictif qui ne diffère de l'état de siège politique que par les modes de sa déclaration.

Mais dans les cas de guerre étrangère, l'état de siège des places fortes entraîne les effets prévus par la loi de 1849, article 10, et certains effets spéciaux (art. 7 et art. 9), en particulier, la compétence des tribunaux militaires à l'égard des non-militaires que la loi de 1849 a étendu à l'état de siège politique. Elle a pour raison, dans l'état de siège militaire, la

nécessité d'assurer la justice avec les moyens dont on dispose, tandis que dans l'état de siège politique, elle a surtout un but d'intimidation et de répression.

9. — L'état de siège politique n'est pas régi actuellement par la constitution, mais par la loi de 1878 qui ne fait que reproduire les dispositions de la loi du 9 août 1849, sauf quelques modifications en ce qui concerne la déclaration de l'état de siège. La loi de 1849 reste la base de la législation en cette matière.

Il importe donc de l'étudier dans ses origines obscures de la Révolution, de rappeler cette législation imprécise, son développement lent et sa marche hésitante s'appuyant sur la législation des places de guerre, son application aux diverses époques et en divers lieux, les abus qui furent commis en son nom, les discussions auxquelles elle a donné lieu, l'opinion de la jurisprudence sur certaines ordonnances de mises en état de siège, particulièrement sous la Restauration et le Gouvernement de Juillet, la résistance des cours de justice aux prétentions du gouvernement, le projet qui suivit les insurrections de 1830 et destiné à faire cesser l'incertitude de la législation en cette matière, son avortement jusqu'à ce que la loi de 1849 vint régler d'une façon précise et détaillée les droits du gouvernement dans les moments de crise, et les garanties données aux citoyens.

---

## CHAPITRE PREMIER

---

### L'ANCIEN RÉGIME ET LA PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

1. — Pouvoirs arbitraires du roi.
2. — La Déclaration des Droits de l'Homme. — La loi martiale.
3. — Le Despotisme du Comité de Salut public.
4. — *Le Décret du 8 juillet 1791.* — Fondement du mécanisme de la dictature moderne. — Institution purement militaire. — Son application aux seules villes fortes en cas d'attaque de l'ennemi.

1. — Sous l'ancien régime, le roi ayant tous les pouvoirs sans contrôle régulier et sans limites tracées par les institutions politiques, le problème de la suspension des garanties constitutionnelles n'existait pas. En temps normal, le roi ne se servait pas de ce pouvoir absolu, mais il pouvait en faire usage quand la nécessité s'en faisait sentir. Il n'y avait donc pas lieu de prévoir en période de crise des mesures extraordinaires, car, en temps normal, la personne humaine n'était nullement protégée contre les attaques violentes et illégales : si ses officiers et ses

magistrats devaient agir conformément à la loi, le prince, au contraire, en était affranchi.

Les Anglais, très en avance sur nous dans la notion et la pratique de la liberté, avaient de bonne heure protégé les droits individuels contre toutes les agressions injustes. D'après la charte du roi Jean de 1216 : « Nul ne pouvait être inquiété sur ses biens ou sa personne, sinon suivant les formes légales et suivant le verdict de ses pairs, c'est-à-dire du jury. »

Rien de pareil en France jusqu'en 1789 : dans les moments de troubles, le roi usait de son pouvoir suivant son bon plaisir, il se servait, en particulier, de la lettre de cachet, moyen commode pour frapper les hommes politiques gênants ou dangereux sans la publicité d'un procès, mais qui était aussi une menace perpétuelle pour les simples citoyens. Nulle garantie, nul recours, même pour l'innocent ; le droit aux juges naturels n'existait pas entièrement, car le pouvoir judiciaire résidait tout entier dans la personne du roi. De bonne heure, il est vrai, celui-ci avait délégué son droit de justice à des magistrats ; mais, en fait, bien souvent il intervenait personnellement pour régler le cours des procès grâce au principe de la justice retenue, par l'évocation, par les commissions extraordinaires qu'on employait surtout pour juger les procès politiques et qui étaient constituées en vue d'une affaire donnée et pour une personne déterminée. Les Parlements eux-mêmes

ne pouvaient rien : à la moindre tendance hostile le roi brisait leur résistance par les lettres de jussion ou les lits de justice. Quant aux droits publics proprement dits, ils n'existaient pas.

\*  
\* \* \*

2. — La Révolution, qui faisait prédominer le principe des droits naturels sur l'omnipotence de l'État, a commencé par dire quelles libertés ne pourraient pas recevoir d'atteintes du législateur : la Déclaration de droits de l'homme proclama les individus libres et égaux en droits, considéra comme des droits naturels et imprescriptibles la liberté, la propriété, la sécurité, la résistance à l'oppression, définît, précisa et limita l'action de la justice, consacra la liberté individuelle et l'inviolabilité du domicile.

Dès les premiers jours de la Révolution, les émeutes devinrent si violentes que le besoin d'une loi de répression ne tarda pas à se faire sentir. L'Assemblée hésitait, ayant besoin de cette foule de Paris contre la royauté ; il fallut des émeutes sanglantes pour qu'elle rédigeât à la hâte un décret qui devint loi martiale le 20 octobre 1789.

L'Assemblée justifia son attitude par la proclamation dont elle fit précéder le décret : « L'Assemblée nationale, considérant que la liberté affermit les empires, mais que la licence les détruit, que loin d'être le droit de tout faire, la liberté n'existe que

par l'obéissance aux lois, que si dans les temps calmes, cette obéissance est suffisamment assurée par l'autorité publique ordinaire, il peut survenir des époques difficiles où les peuples agités par des causes souvent criminelles deviennent l'instrument d'intrigues qu'ils ignorent, que ces temps de crise nécessitent momentanément des moyens extraordinaires pour maintenir la tranquillité publique et conserver le droit de tous, a décrété la présente loi martiale (1). »

Elle confiait uniquement aux officiers municipaux le pouvoir de répression.

Par cette mesure, la Constituante voulait sans doute protéger les libertés individuelles, mais elle visait surtout un autre but : distraire au pouvoir exécutif une partie de sa compétence. La France avait trop souffert des abus de la force armée pour que l'Assemblée en laissât la disposition au roi ; c'est cette crainte qui l'empêcha de proclamer l'état de siège malgré les troubles de province. Elle confia la force publique aux officiers municipaux et les communes devinrent la base de l'ordre social. On leur donna des pouvoirs presque sans limites, mais on les soumit à de lourdes responsabilités civiles et

---

1. Cette loi est le point de départ de notre législation moderne sur les attroupements (loi du 31 juin 1848).

pénales. Toute initiative était donc enlevée au pouvoir exécutif ; il pouvait réprimer, mais non prévoir.

\* \* \*

3. — Aucune disposition de la Constitution de 1791 ne prévoyait le cas de mesures extraordinaires et énergiques destinées à entraver le cours d'une émeute et à arrêter une invasion étrangère. Elle supprimait tous les liens, toutes les entraves à la liberté individuelle et ne décrétait aucun moyen préventif ou répressif. Elle avait horreur du régime absolu, et laissait aux gouvernants le soin de prendre les mesures qu'ils jugeraient opportunes dans les limites tracées par l'article 11 du titre IV, seule mention qui soit faite d'une crise possible :

« Si des troubles sanglants agitent tout un département, le roi donnera, sous la responsabilité de ses ministres, les ordres nécessaires pour l'exécution des lois et le rétablissement de l'ordre, mais à la charge d'en informer le Corps législatif s'il est assemblé et de le convoquer s'il est en vacances. »

Le législateur croyait de bonne foi que les lois ordinaires suffisaient au salut de l'État, même dans les circonstances extraordinaires. Mais les faits vinrent apporter un cruel démenti à ces prévisions optimistes. En 1792, ce furent les massacres d'Avignon, les troubles religieux et la Commune.

La Constitution ne prévoyant pas la possibilité pour le roi de proclamer la loi martiale, il lui fut impossible d'arrêter l'insurrection menaçante ; le 10 avril ce furent l'attaque et la prise des Tuileries par les insurgés et la suspension de Louis XVI de son pouvoir exécutif ; puis, en septembre, les massacres provoqués par le peuple qui se croyait trahi par les royalistes auprès de l'étranger. Le Comité exécutif et l'Assemblée ne surent ou ne purent pas enrayer l'émeute.

La Convention, pas plus que la Législative, ne trouva le temps de combler les lacunes que la Constituante avait laissées dans notre droit public et d'organiser une institution analogue à la dictature romaine. Au contraire, la Constitution du 24 juin 1793, improvisée par le Comité de Salut public en quelques jours, spécifia que :

« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est pour le peuple et pour chaque partisan du peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs (1). »

Le Comité de Salut public improvisa des mesures pour arrêter l'insurrection fédéraliste déchaînée sur la France ; la Convention rendit des décrets de répression qui donnèrent lieu à d'atroces abus. Puis éclata l'insurrection de Vendée réprimée par les armées

---

1. Art. 35.

de la Révolution. Sans oser parler d'ajourner la Constitution, Robespierre et les Jacobins préparèrent habilement l'opinion à cette nécessité politique. Le 28 août, au nom du Comité de Salut public, Barère déclara à la Convention :

« Que le modérantisme, profitant du relâchement de la police de sûreté, attiédissait l'esprit public et provoquait sourdement la contre-révolution; que la simple exécution des lois constitutionnelles faites pour le temps de paix serait impuissante au milieu des conspirations qui l'environnaient. »

La France se trouvait alors dans un état d'anarchie auquel la Convention remédiait, de temps à autre, par des mesures d'exception dont le caractère arbitraire et contradictoire fut à la fois un des effets et une des causes de la Terreur.

Le 10 octobre, la Constitution de 1793 fut ajournée et on organisa un gouvernement provisoire : la surveillance et l'exécution des lois révolutionnaires et des mesures de gouvernement, de sûreté générale et de salut public dans les départements, étaient exclusivement attribuées aux chefs des districts (1).

---

1. Ils devaient en rendre compte exactement dans les dix jours au Comité de Salut public et au Comité de Sûreté générale pour tout ce qui concernait la police générale et intérieure, ainsi que les individus.

Pendant trois ans, la France fut soumise au despotisme effectif de Robespierre et du Comité de Salut public, puis après la chute du premier à l'arbitraire de la Convention.

Le Comité de Salut public a duré moins de deux ans et il faut avouer qu'il a sauvé la nation française par son énergie et même par son habileté. Institué au mois d'avril 1793, il n'a guère survécu au 9 thermidor ; mais il a organisé la résistance qui a repoussé l'étranger du sol de la patrie et dompté les dissensions civiles. C'étaient là d'immenses services et cependant le lugubre nom du Comité de Salut public, est resté et restera entouré d'horreur. Tous les hommes qui l'ont composé ont été flétris, sauf de rares exceptions, parce que pour faire triompher leur cause, il ont cru que tout était licite et qu'ils ont obéi à la fureur déchainée des passions les plus aveugles et les plus sanguinaires. Le salut du peuple est sans doute une belle chose, mais il est des choses, encore plus belles, qu'il ne faut pas lui sacrifier et les hommes politiques s'égarent bien plus encore par leur insuffisance que par l'exaltation de leur dévouement patriotique. Les événements les dépassent ; et dans leur impuissance de les conjurer par les voies ordinaires, ils ont recours à des violences dont ils sont bientôt eux-mêmes les trop justes victimes.

Les républicains avancés réclamaient la mise en

vigueur de la Constitution de 1793 ; après les insurrections de prairial an II, on substitua à la Constitution de 1793 celle de l'an III qui est muette sur la question des mesures à prendre en cas de sédition ou en cas d'attaque de l'étranger. La loi ne prévoyait aucune mesure extraordinaire ; dans ces cas « le Directoire ne pouvait que faire des proclamations conformes aux lois ». Il eut à réprimer des conspirations : celle de Babœuf, et celle des royalistes ; ce n'étaient que luttes de partis. Le pouvoir faible, divisé, irrésolu n'était pas soutenu par l'opinion et était désarmé contre la sédition.

4. — Un texte cependant existait, qui contenait en germe tout le mécanisme de la dictature moderne : c'est « le décret des 8-10 juillet 1791 sur la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets y relatifs » voté par l'Assemblée constituante sur la proposition de Bureau de Pusy (art. 5 à 12).

Il déterminait avec précision les trois états dans lesquels peut se trouver une place de guerre ou un poste militaire : l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège (art. 5).

Dans l'état de paix « la police intérieure et tous autres actes du pouvoir civil n'émaneront que des magistrats et autres officiers civils préposés par la Constitution pour veiller au maintien des lois ; l'auto-

rité des agents militaires ne pouvant s'étendre que sur les troupes et sur les autres objets dépendant de leur service désignés dans la suite du décret » (art. 6).

Il y avait donc séparation absolue entre l'autorité civile et l'autorité militaire, et limitation de leurs attributions.

Dans l'*état de guerre*, les officiers civils ne cesseront pas d'être chargés de l'ordre et de la police intérieurs, mais ils pourront être requis par le commandant militaire de se prêter aux mesures d'ordre et de police qui intéresseront la sûreté de la place ; cette réquisition sera remise et restera à la municipalité (art. 6).

Cet état sera déterminé par un décret du Corps législatif rendu sur la proposition du roi ; en l'absence de cette assemblée, le roi pourra, de sa seule autorité, le proclamer ; lors de sa réunion, le Corps législatif validera ou infirmera cette mesure par un décret (art. 7 à 9).

Dans l'*état de siège* toute l'autorité dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieurs *passera au commandant militaire* qui l'exercera exclusivement et sous sa *responsabilité personnelle* (art. 10). Il y avait donc ici infraction au principe de la séparation des pouvoirs et au droit aux juges naturels, posés par

la Constitution de 1791, ce qui n'existait pas dans l'état de guerre.

« Ces places et postes militaires seront en état de siège non seulement dès l'instant que les attaques sont commencées, mais même aussitôt que par l'effet de leur investissement par des troupes ennemies, les communications du dehors au dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de 1.800 toises des crêtes des chemins couverts » (art. 11).

L'état de siège ne cessera que lorsque l'investissement sera rompu ; et dans les cas où les attaques n'auraient été commencées qu'après que les travaux des assiégeants auront été détruits et que les brèches auront été réparées ou mises en état de défense (art. 12).

L'état de siège ainsi défini était un fait, une conséquence de la guerre, qui se manifestait et se produisait par lui-même et sans qu'aucune déclaration n'eût à intervenir pour le constater. Aucune question de juridiction n'était engagée dans les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 et ne pouvait résulter de leur interprétation.

Cette loi était une institution purement militaire, concernant seulement les places-fortes et postes militaires en cas d'hostilités avec un ennemi extérieur, ou d'investissement par celui-ci, cas auquel il fallait agir rapidement et avec énergie. Elle ne s'appliquait

pas aux villes ouvertes et les laissait même, en cas de péril extérieur, sans mesures permettant d'y maintenir l'ordre et la discipline et de grouper les forces pour assurer le salut. Cette loi repoussait toute idée de guerre civile possible, d'investissement d'une ville par les troupes d'un prétendant hardi ou d'un général ambitieux, elle laissait au gouvernement dans ces cas graves et imprévus le soin de prendre les mesures nécessaires ; or il est impossible dans ces moments de discuter avec réflexion. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises le gouvernement révolutionnaire eut beaucoup de peine à réduire les insurrections, particulièrement celle de la Vendée. Faute de mesures préventives et énergiques, il fallait mobiliser toute une armée recrutée à grand'peine pour combattre les factieux alors que la France était attaquée de tous côtés par la coalition de l'étranger.

---

## CHAPITRE II

---

### LE DIRECTOIRE

5. — *Lois des 10 et 19 fructidor an V* : Application du décret du 8 juillet 1791 en cas d'investissement des villes ouvertes par des rebelles.
6. — *Loi du 24 messidor an VII* : Pouvoirs extraordinaires accordés momentanément au gouvernement.

5. — Le Directoire usa sans discernement et sans mesure de la faculté de mise en état de siège et l'appliqua à plusieurs villes du midi de la France en particulier à Lyon ; les députés de cette ville réclamèrent. Le Conseil des Cinq-Cents nomma une commission afin de rechercher sur quel droit légal le Directoire s'était appuyé pour faire une pareille déclaration. Cette commission présenta un rapport par l'organe du général Jourdan où elle s'exprimait ainsi : « La Commission a pensé que vous deviez interdire au pouvoir exécutif la faculté de mettre en état de siège les communes de l'intérieur, hors les cas d'invasion de la part de l'ennemi ou d'insurrection assez considérable pour faire craindre que les révoltés puissent entreprendre une guerre offensive. »

\*  
\*   \*

La Constitution de l'an III n'avait pas déterminé expressément les cas, ni les formes dans lesquelles les villes de l'intérieur pouvaient être déclarés en état de guerre et en état de siège ; la loi du 10 fructidor an V y pourvut par les deux articles suivants :

« Le Directoire exécutif ne pourra déclarer en état de guerre des communes de l'intérieur qu'après y avoir été autorisé par une loi du Corps législatif (art. 1).

« Les communes de l'intérieur seront en état de siège aussitôt que par l'effet de leur investissement par les troupes ennemies ou *par des rebelles*, les communications du dehors au-dedans et du dedans au dehors seront interceptées à la distance de 1.800 toises des fossés ou des murailles ; dans ce cas, le Directoire en prévendra le Corps législatif (art. 2). »

Dans cette loi comme dans la précédente, l'état de siège était la conséquence de l'état de guerre : il ne pouvait résulter que du fait de l'investissement. Toutefois, la législation de l'an V se distinguait de celle de 1791 en ce qu'elle assimilait les villes ouvertes aux places de guerre et l'investissement par des rebelles à l'investissement par l'ennemi. Elle ne déterminait pas les effets de l'état de siège au cas où il s'agissait de révoltés en armes, mais il n'était pas douteux que les règles établies par l'article 10 de la loi de 1791 ne fussent applicables, à cause précisément de l'assimilation dont il a été parlé. De même,

dans le silence de la loi, il faut admettre que l'état de siège, résultant d'une situation de fait devait prendre fin avec celle-ci.

A la suite des élections de l'an V, le Directoire vit s'accroître le nombre de ses adversaires au Corps législatif et voulut réduire leur hostilité ; d'autre part, une conspiration royaliste s'organisait.

Le Directoire voulut frapper ses ennemis et les réduire ; il mit les journaux sous la surveillance de la police pour un an et déporta un certain nombre de députés. Ce fut le coup d'État du 18 fructidor.

Dès le lendemain du coup d'État, les conseils votèrent une loi destinée à renforcer les pouvoirs du Directoire : l'article 39 de la loi du 19 fructidor an V « rendit au Directoire le pouvoir de mettre une commune en état de siège », alors que ce droit ne lui avait jamais été donné : le roi avait bien eu ce droit d'après l'article 2 de la Constitution de 1791, mais il avait disparu avec elle.

Cet article 39 ne parlait pas de la déclaration d'état de guerre, mais elle devait y être implicitement comprise, car les mesures d'ordre et de police intérieure ne sont pas aussi rigoureuses que dans l'état de siège. Merlin prétend que cette loi était contraire à l'esprit de la Constitution de l'an III qui, dans son article 326, déclare que « la guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire

exécutif, car, pour lui, le droit de déclarer l'état de de siège n'est qu'un corollaire du droit de déclarer l'état de guerre.

Le Directoire s'empressa d'user de cette loi pour rétablir l'ordre en province : il mit en état de siège Lyon, Montpellier, Périgueux, Limoges et beaucoup d'autres villes où les partisans du prétendant (plus tard Louis XVIII) avaient suscité des troubles. Il décréta aussi en état de siège les communes en deça du Rhin (27 thermidor an VII) et délégua ses pouvoirs au général commandant l'armée du Rhin qui devait appliquer cette mesure aux communes auxquelles il croirait devoir le faire.

Fort de ses succès, le Directoire prit l'attitude d'un comité de salut public, procéda à des épurations administratives et judiciaires et gouverna en dictateur. Désormais, il pouvait décréter l'état de siège sans être entravé par le pouvoir législatif et employer ce moyen pour servir ses desseins et ses ambitions.

6. — L'exaltation patriotique, à l'approche de Souvaroff, effaça les divergences entre citoyens ; on recourut à la levée en masse ; au moment où il fallait dégarnir l'intérieur des troupes pour défendre les frontières, on ne savait comment empêcher les brigandages des royalistes, les assassinats isolés, les pillages.

La loi du 24 messidor an VII avait déterminé les pouvoirs extraordinaires accordés au gouvernement

dans les départements, notamment les cas de troubles civils ; une loi du 14 fructidor an VII autorisa le Directoire à établir des conseils de guerre spéciaux pouvant se transporter sur toute l'étendue du département de leur ressort, pour activer l'expédition des affaires dévolues à la juridiction militaire. Ces conseils de guerre spéciaux constituèrent une juridiction régulière substituée aux commissions militaires des lois du 19 fructidor an V. (art. 16 et suivants) et du 24 messidor an VII (art. 39) pendant l'état de siège politique, l'état de troubles, comme on disait alors.

Il fut décidé que quand un département, un canton ou une commune seraient notoirement en état de troubles, le Directoire proposerait au Corps législatif de les déclarer compris dans les mesures suivantes : les parents d'émigrés, les ci-devant nobles, les parents des brigands, hommes et femmes, seraient rendus responsables des assassinats ou pillages ; on les mettrait tous en arrestation comme otages. A chaque assassinat de patriote, quatre otages seraient déportés, et en outre tous les otages réunis verseraient une amende de 5.000 livres. Cette loi épouvantable ne reçut que de rares commencements d'exécution avant le moment où notre situation militaire se raffermir. Elle fut supprimée par la loi du 22 brumaire an VII.

---



## CHAPITRE III

---

### LE CONSULAT ET L'EMPIRE

7. — *La Constitution du 22 frimaire an VIII et le Sénatus-consulte du 16 thermidor an X* : la mise hors la Constitution ; son application en Vendée.
8. — *Le Décret du 24 décembre 1811*, complément du Décret du 8 juillet 1791 : réglementation des effets de l'état de siège. — Distinction entre l'état de siège fictif et l'état de siège effectif.

Si les Directeurs usèrent quelquefois de ce pouvoir de décréter l'état de siège, Bonaparte ne dédaigna pas de s'en servir ; il mit, par un simple décret, en état de siège les villes d'Harfleur (28 floréal an VIII), d'Alençon (17 prairial an VIII), de Sarlat, Bergerac et Ostende (13 frimaire an X), de Cette (8 floréal an X), bien qu'il n'y eût dans ces cas aucun investissement ni aucune attaque de l'ennemi. Ici encore, les lois de 1791 et de l'an V étaient restées lettre morte. Sous l'Empire, Napoléon, sans tenir compte de ces lois, rendit deux décrets qui déclaraient en état de siège les places de Brest et d'Anvers bien que ces places ne fussent ni attaquées ni investies par des

troupes ennemies ou des rebelles : le gouverneur nommé pour chacune de ces places, concentrait entre ses mains le commandement des troupes de terre et de mer et celui des gardes nationales ; il était chargé en outre de la police de la ville.

7. — La Constitution de l'an VIII ne s'expliquait pas plus que ne le faisait celle de l'an III sur le pouvoir de déclarer les villes en état de guerre ou de siège. Elle fixait seulement, dans son article 92, que « dans les cas de révolte à main armée ou de troubles menaçant la sûreté de l'État, la loi pouvait suspendre dans les lieux et pour le temps qu'elle déterminait l'empire de la Constitution. Cette suspension pouvait être provisoirement déclarée dans les mêmes cas par un arrêté du gouvernement, le Corps législatif étant en vacances, pourvu que ce Corps fût convoqué au plus court terme par un article du même arrêté ».

Nous n'en connaissons qu'une seule application : La pacification de la Vendée avait été commencée par le Directoire qui avait chargé le général Hédouville d'amener les insurgés à se soumettre. Mais ce fut seulement sous le Consulat que les résultats de cette entreprise furent visibles ; le 23 frimaire an VIII, les chefs royalistes signaient avec le général un armistice.

Restait à faire la paix. Bonaparte s'impatientait et,

le 7 nivôse an VIII, les consuls décrétèrent que les communes qui, dans les dix jours, n'auraient pas rendu les armes seraient déclarées par le général Hédouville « hors la Constitution et traitées comme ennemies du peuple français ».

La loi du 23 nivôse an VIII suspendit pour trois mois l'empire de la Constitution dans les pays de l'Ouest ; l'arrêté consulaire du 26 nivôse an VIII contient les mesures relatives aux lieux où la Constitution était suspendue : le général en chef pouvait faire des règlements portant peine de mort, imposer des contributions extraordinaires ; la justice criminelle était exercée par un tribunal extraordinaire composé de juges civils, mais procédant suivant la loi du 13 brumaire an V sur les conseils de guerre, ceci indépendamment de l'attribution de juridiction aux conseils de guerre pour les individus pris les armes à la main ou faisant partie de rassemblements armés ; les départements furent amnistiés par un arrêté du 25 thermidor an VIII.

Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X qui nommait les consuls à vie, donnait au Sénat le pouvoir de déclarer, quand les circonstances l'exigeraient, les départements hors la Constitution ; (art. 55) mais l'occasion ne se présenta pas de l'appliquer. En fait, c'était toujours le premier Consul et plus tard l'Empereur qui usait de ce pouvoir.

La loi de fructidor an V avait en quelque sorte distingué deux sortes d'état de siège : l'état de siège militaire « investissement par des troupes ennemies » et l'état de siège politique « investissement par des rebelles ».

Les mesures concernant l'état de siège étaient le plus souvent inspirées par les événements et changeaient avec eux ; pour chaque cas particulier on déterminait une situation spéciale. De sorte qu'il est résulté en cette matière une grande confusion, et le plus souvent un décret venait dans tel cas préciser les règles à observer et délimiter les pouvoirs du gouverneur et les attributions des tribunaux.

La Constitution du 22 frimaire an VIII avait clairement distingué aussi l'état de siège politique de l'état de siège militaire et permettait dans le premier cas de suspendre la Constitution, laissant dans le second à l'autorité militaire le soin de réglementer l'état de siège qui n'intéresse que les habitants des places fortes. Cette constitution avait ainsi organisé une dictature politique en permettant de suspendre les garanties constitutionnelles. On aurait évité l'obscurité et la complexité en cette matière, si on s'était attaché à perfectionner et à compléter les mesures fixées, en laissant à part l'état de siège militaire dont les règles auraient été laissées à poser par l'autorité militaire compétente. Mais on fit le contraire : on oublia la Constitution de l'an VIII et c'est sur les

bases fragiles des lois de 1791 et de l'an V qu'on édifia toute une théorie de l'état de siège effectif dont on prétendit, par voie d'analogie, appliquer les dispositions à l'état de siège fictif.

8. — C'est en 1811 seulement, dans le décret du 24 décembre 1811 relatif à l'organisation du service des places fortes, qu'on trouve fixées les mesures à prendre dans les cas de mise en état de siège : réduction des pouvoirs de police des autorités civiles, substitution de la juridiction militaire à la juridiction civile. Napoléon, avant de commencer la campagne de Russie, voulait se protéger contre les séditions possibles en Allemagne après son entrée en Russie ; aussi, cette mesure avait-elle surtout pour but de préserver les citadelles des bords du Rhin contre l'émeute de la population.

Ce décret était divisé en trois titres ; le titre III seul concernait notre matière. Dans son article 50, il édictait que les places de guerre, relativement à leur service et à leur police, continueraient à être considérées sous les trois rapports de l'état de paix, de l'état de guerre et de l'état de siège, conformément aux articles 5 à 12 de la loi de 1791, sauf modifications.

« L'état de siège est déterminé par un *décret de l'Empereur* ou par *l'investissement* ou par une *attaque de vive force* ou par une *surprise* ou par une *sédition intérieure* ou enfin par des *rassemble-*

*ments* formés dans un rayon d'investissement sans l'autorisation des magistrats (art. 53). » Aux termes de cet article, l'état de siège résultait donc non seulement d'un acte de pouvoir exécutif, mais encore d'un fait. « L'État de guerre est déterminé par l'une des circonstances suivantes : 1° *En temps de guerre*, quand la place est en première ligne, sur la côte et à moins de cinq jours de marche des places, ou camps occupés par l'ennemi ; 2° *En tous temps*, par des travaux qui ouvrent la place quand elle est située sur les côtes ou en première ligne — par des rassemblements formés dans un rayon de cinq journées de marche sans l'autorisation des magistrats — *par un décret de l'Empereur* quand les circonstances obligent de donner plus de force et d'action à la police militaire, sans qu'il soit nécessaire de mettre la place en état de siège (art. 54). » Dans ce dernier alinéa, le décret créait une espèce d'état de guerre « fictif », chargé d'assurer la sécurité en cas de désordres peu graves et sans qu'il fût besoin de recourir à l'état de siège.

Quant aux effets résultant de ces deux états, le décret ne faisait que reproduire et développer les dispositions purement militaires contenues dans la loi de 1791 et les ordonnances de l'ancien régime (9 décembre 1713, 25 juin 1750, 5 mai 1758, 10 mars 1759, 1<sup>er</sup> mars 1768, 31 décembre 1776). La garde nationale et la garde municipale passaient sous le commandement du chef militaire, et l'autorité civile

ne pouvait ni rendre aucune ordonnance de police sans l'avoir concertée avec lui, ni refuser de rendre celles qu'il jugeait nécessaires à la sûreté de la place ou à la tranquillité publique. L'autorité civile était donc d'une façon précise subordonnée à l'autorité militaire.

Quand la ville était en état de siège, le chef militaire possédait des droits plus étendus : « L'autorité dont les magistrats étaient revêtus pour le maintien de l'ordre et de la police, passe tout entière au commandant d'armes qui l'exerce ou leur en délègue telle partie qu'il juge convenable » (1) (art. 10). Le gouverneur ou le commandant exerce cette autorité ou la fait exercer en son nom et sous sa surveillance dans les limites que le décret détermine, et si la place est bloquée, dans le rayon de l'investissement (art. 102). Pour tous les délits dont le gouverneur ou le commandant n'a pas jugé à propos de laisser la connaissance aux tribunaux ordinaires, les fonctions d'officier de police judiciaire sont remplies par un prévôt militaire choisi autant que possible parmi les officiers de gendarmerie ; et les tribunaux ordinaires sont remplacés par des tribunaux militaires (art. 103). Il détermine le service des troupes, de la garde

---

1. Il est à remarquer que dans la loi de 1791, article 10, le commandant exerçait sous sa responsabilité personnelle l'autorité dont les officiers civils avaient été revêtus pour le maintien de l'ordre et la police intérieure.

nationale et celui de toutes les autorités civiles et militaires sans autre règle que ses instructions secrètes, les mouvements de l'ennemi et les travaux de l'assiégeant.

L'article 53 était la plus importante de ces dispositions : l'investissement, une attaque régulière, ou une sédition cessant d'être les seuls faits déterminant l'état de siège, celui-ci pouvait résulter d'un simple décret de l'empereur. Certains ont prétendu que ce décret devait être fondé sur l'une des circonstances énumérées dans l'article 53. Ceci est faux, car la forme alternative nous prouve qu'une seule de ces causes, prise isolément, suffisait à déterminer l'état de siège ; il commençait sans attendre une déclaration du gouvernement qui aurait risqué souvent d'arriver trop tard. L'état de siège fictif déclaré par simple décret devait être déterminé par des motifs graves, mais ils pouvaient exister avant ou après l'investissement ou la sédition ; pas besoin de règles et de mesures précises : toutes les fois que le gouvernement croyait de son intérêt d'arrêter l'action des magistrats, il était libre de proclamer l'état de siège. Dans le silence de la loi, l'état de siège devait cesser avec la cause qui l'avait provoqué. Celui qui avait été déclaré par le gouvernement, ne pouvait cesser que de la même manière qu'il avait commencé ; c'était au gouvernement qui savait seul les dangers qui l'avaient décidé à recourir à une telle mesure,

qu'il appartenait de calculer sa durée et par conséquent celle du remède à lui opposer.

Il est à remarquer que les tribunaux militaires jugeaient tous les délits ; or, cet article était contraire à l'article 85 de la Constitution de l'an VIII qui restreignait leur compétence aux *délits commis par des militaires* (1), et à l'article 67 aux termes duquel les commissaires du gouvernement, chefs de la police judiciaire, devaient être pris sur les listes communales et départementales.

L'empereur avait donc mis au jour un décret anticonstitutionnel. L'article 10 de la loi de 1791 semblerait contraire à cette affirmation : « Toute l'autorité, dit-il, dont les officiers civils sont revêtus par la Constitution pour le maintien de l'ordre et de la police intérieure, passera au commandant militaire. » Mais cette formule vague, en supposant même qu'elle embrassât le transfert de juridiction, était abrogée par les dispositions précises de la Constitution de l'an VIII. En outre, l'article 14 de la Constitution ne permettait pas au chef du gouvernement d'abroger ou de contredire les lois, mais seulement d'en assurer l'exécution.

Le Sénat aurait pu déclarer ce décret anticonstitutionnel (art. 21, Const. an VIII), tout au moins dans quelques-unes de ses dispositions, mais il n'usa

---

1. Quant aux délits commis par des non-militaires, ils relevaient des tribunaux correctionnels et du jury (art. 62, 63, 64).

jamais de ce droit. Ce texte ne fut jamais positivement abrogé, et la jurisprudence continua à le déclarer obligatoire dans toutes les dispositions qui n'avaient pas été tacitement abrogées par la charte. En 1814, Paris fut déclaré en état de siège, mais cette mesure se perdit au milieu des événements qui se précipitaient à cette époque ; elle n'a laissé aucune trace même dans le *Moniteur*.

---

## CHAPITRE IV

---

### LES CENT-JOURS ET LA RESTAURATION

- 9. — Garanties données par l'acte additionnel et le projet de Constitution de 1815. — Leur non application.
- 10. — Les cours prévôtales, leurs pouvoirs extraordinaires.
- 11. — L'ordonnance de mise en état de siège du 25 juillet 1830. — Son illégalité.

9. — Conformément à l'article 39 de la loi du 10 fructidor an V, le pouvoir de mettre une commune de l'intérieur en état de siège appartenait au pouvoir exécutif. Pendant les Cent-Jours, Napoléon consentit à se laisser enlever, par l'article 66 de l'acte additionnel aux constitutions de l'empire des 22-23 avril 1815, le droit de proclamer l'état de siège sauf en cas d'invasion.

« Aucune place, aucune partie du territoire ne peut être déclarée en état de siège que dans le cas d'invasion de la part d'une force étrangère ou de troubles civils. Dans le premier cas, la déclaration est faite par le gouvernement, dans

le deuxième cas elle ne peut l'être que par la loi. Toutefois si, le cas échéant, les Chambres ne sont pas assemblées, l'acte du gouvernement déclarant l'état de siège doit être converti en une proposition de loi dans les quinze premiers jours de la réunion des Chambres. »

L'article 49 du projet de Constitution de juin 1815 répétait cet article 66, avec, en plus, cette disposition : « La capitale ne peut en aucun cas être mise en état de siège qu'en vertu d'une loi. » De même que l'acte additionnel, il contenait donc des garanties contre les abus que pouvait commettre le gouvernement. Ainsi, lors de l'invasion étrangère, les Chambres déclarèrent la mise en état de siège de Paris par la loi du 30 juin 1815 sur la proposition du conseil de gouvernement.

Les Bourbons ne tinrent pas compte de l'acte additionnel ni du projet de constitution, et déclarèrent l'état de siège par voie de simple ordonnance, considérant comme encore en vigueur les lois de 1791 et de l'an V. Ils appuyaient leurs prétentions sur une disposition vague de la charte de 1814 (art. 14), qui donnait au roi le droit de faire les ordonnances nécessaires pour la sûreté du royaume. En août 1815, une simple ordonnance déclara en état de siège les neuf divisions militaires, bien que les lois révolutionnaires ne parussent admettre l'état de siège que dans des communes isolées.

10. — Bien souvent le gouvernement ne recourut pas à l'état de siège : après les Cent-Jours, les événements politiques et les passions du moment provoquèrent l'organisation des *cours prévôtales*. Le pays s'en émut, la charte avait cependant fait une réserve en leur faveur ; une loi du 20 septembre 1815 en régla la composition et la compétence. Cette loi institua une cour prévôtale dans chaque département, au siège de la cour d'assises, avec faculté de se transporter dans sa circonscription partout où elle jugerait convenable de siéger. Le président et les juges étaient des membres du tribunal de première instance ; le prévôt était un officier en activité ou en retraite ayant au moins le grade de colonel. Les prévôts avaient un pouvoir extraordinaire comme officiers de police judiciaire, comme juges d'instruction et surtout par leur position politique. Tout individu civil ou militaire coupable, ou soupçonné de rébellion, d'avoir fait partie d'une réunion séditieuse, d'avoir commis des assassinats ou vols avec port d'armes... était soumis à cette juridiction. Ces cours avaient décidé, en outre, que leur compétence était générale et illimitée relativement aux crimes commis par les militaires en non-activité, licenciés ou congédiés.

Elles furent abolies après la session des Chambres de 1817 ; mais pendant deux ans l'article de la charte supprimant les tribunaux extraordinaires était

en réalité resté lettre morte. Ils avaient été remplacés par une juridiction non moins extraordinaire et offrant certainement moins de garanties.

La charte de 1814 ne changea rien à la législation des places de guerre. Même après la Restauration, cette législation fut interprétée de la manière la plus large, car, à l'occasion d'un mouvement survenu dans le département de l'Isère, non seulement la ville de Grenoble, mais encore tout le département fut mis en état de siège. Cette situation dura un mois. En 1821, la ville de Grenoble fut encore le théâtre d'une légère insurrection, mais elle parut suffisante pour motiver l'application du décret de 1811, de sorte que par le fait même de la sédition, la ville se trouva en état de siège. Le général lui-même annonça que rien n'était changé au cours de la justice, et les séditeux furent jugés par les tribunaux ordinaires. Le gouvernement s'empressa, d'ailleurs, de donner des ordres pour révoquer l'état de siège qui ne dura que six jours.

En 1829, lors de la discussion du projet de loi sur la justice militaire, qui dans son article 42 établissait deux conseils de guerre dans toute place en état de siège, la commission proposa de distinguer désormais clairement l'état de siège fictif et l'état de siège effectif.

M. Mounier s'éleva contre la possibilité, pour le roi, de déclarer une place quelconque du royaume

en état de siège par une simple ordonnance et sans motifs, sans considérants. Il rappela l'article 101 du décret de 1811 qui faisait passer l'autorité dont les magistrats étaient revêtus aux commandants d'armes qui l'exerçaient ou en déléguaient telle partie qu'ils jugeaient convenable.

« Un tel état de choses, dit-il, n'a-t-il pas de quoi alarmer l'autorité royale elle-même, lorsqu'on songe aux facilités que la déclaration d'état de siège, sur le motif de sédition, pourrait offrir à des factieux pour s'emparer du pouvoir en réduisant les autorités civiles, les magistrats, à l'inaction et au silence. M. de Barante, appuyant les arguments de M. Mounier, demanda qu'on fit une distinction entre l'état de siège effectif et l'état de siège fictif, et qu'on n'admît que pour le premier cas des dispositions que le gouvernement croirait ou jugerait inutiles et dangereuses dans tous les autres. »

M. Lainé vint déclarer qu'en entendant rappeler les dispositions de lois relatives à l'état de siège, il avait été frappé de la latitude effrayante que présentaient les dispositions de plusieurs de ces lois (1).

Malheureusement, cette discussion n'aboutit à aucun résultat positif.

---

1. *Moniteur*, 9 juin 1829, p. 953 et 954.

11. — En 1830, le ministère Guizot succéda au ministère Martignac, et les dernières élections faites à la suite de la dissolution de la Chambre furent encore plus hostiles que celles qui les avaient précédées. Charles X, qui avait toujours été l'ennemi des institutions constitutionnelles, avait cru que les libéraux avaient formé un projet pour détruire l'autorité royale ; aussi par les ordonnances du 25 juillet ordonna-t-il, la dissolution de la Chambre non encore réunie, changea la loi électorale et supprima la liberté de la presse.

Les ordonnances provoquèrent une grande agitation dans les faubourgs, les ministres commençaient à s'inquiéter. Réunis en permanence à l'hôtel des Affaires étrangères, ils décidèrent de prendre une mesure qui concentrerait tous les pouvoirs dans les mains du chef de la force armée : la mise en état de siège de Paris. M. de Guernon-Ranville rédigea une proclamation que le duc de Raguse devait adresser le lendemain aux Parisiens, pour leur annoncer qu'il prendrait toutes les mesures nécessaires pour réprimer l'agitation. Le 28 juillet, au matin, M. de Polignac fit signer au roi l'ordonnance de mise en état de siège qui, présentée à ce prince comme une mesure de précaution, ne le tira pas de sa quiétude. Remise au duc de Raguse, la proclamation fut affichée, mais presque aussitôt lacérée par la population. Pendant la nuit qui suivit, les insurgés

élevèrent des barricades et comme l'autorité ne s'était pas attendue à la violence soudaine d'un tel soulèvement, la révolution fut maîtresse de la capitale.

L'ordonnance du 25 juillet déclarant Paris en état de siège s'appuyait sur les articles 53, 101, 102, 103 du décret de 1811. Or, sous l'empire de la charte ces articles étaient virtuellement abrogés.

Le gouvernement de Charles X se prétendait investi d'une prérogative encore plus étendue que celle de proclamer l'état de siège en vertu de l'article 14 de la charte de 1814, par lequel : « Le roi pouvait faire les règlements et ordonnances pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État. »

Les ministres avaient, dans leur rapport, cherché à justifier les mesures prises : « D'impérieuses nécessités ne permettent pas, disaient-ils, de différer l'exercice de ce pouvoir suprême (celui qu'on supposait résulter de l'art. 14), le moment est venu de recourir à des mesures qui rentrent dans l'esprit de la charte, mais qui sont en dehors de l'ordre légal, dont toutes les ressources ont été inutilement épuisées. »

Il est impossible d'admettre, sous un gouvernement constitutionnel, que le roi peut, par la simple déclaration qu'une ville est mise en état de siège, y suspendre immédiatement l'effet de toutes les lois, enlever aux citoyens toutes leurs garanties. L'article 103 du décret de 1811 portait que les tribunaux ordi-

naires étaient remplacés par des tribunaux militaires ; cette disposition, évidemment, ne pouvait pas subsister en présence de l'article 62 de la charte portant que « nul ne pourra être distrait de ses juges naturels ». Le sénatus-consulte du 16<sup>e</sup> thermidor an X (art. 55) et l'acte additionnel aux constitutions de l'empire contenaient aussi des garanties contre l'abus que pouvait faire le gouvernement du droit de mettre en état de siège.

Si la charte de 1814 avait donné une base aux prétentions dictatoriales du gouvernement de Charles X, la charte réformée du 24 août 1830, dans son article 13, mentionna que « le roi pouvait faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, sans jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution ». Par là, le pouvoir était limité au droit de déclarer l'état de siège et le gouvernement ne pouvait pas employer tel moyen de répression qu'il jugeait convenable, en cas de troubles.

Lors du procès des ministres de Charles X, la mise en état de siège ne fut discutée que parce qu'elle favorisait des mesures anticonstitutionnelles. Le commissaire du gouvernement, M. Persil, déplora et contesta seulement que cette mesure extrême eût été utile. « Considérant, dit l'arrêté, qu'ils ont contresigné les ordonnances du 26 juillet dont ils reconnaissent eux-mêmes l'illégalité ; qu'ils se sont efforcés d'en

procurer l'exécution et qu'ils ont conseillé au roi de déclarer une ville en état de siège pour triompher par l'emploi des armes de la résistance légitime des citoyens », les ministres furent déclarés coupables de haute trahison et condamnés.

---



## CHAPITRE V

---

### LE GOUVERNEMENT DE JUILLET

12. — *Ordonnance du 7 juin 1832.* — Son illégalité. — Les conseils de guerre.
13. — *La Cour de cassation et l'arrêt de Geoffroy.* — Abrogation de l'article 101 du décret de 1811.
14. — *Le projet Barthe.* — Restrictions apportées aux pouvoirs des conseils de guerre. — Distinction précise entre l'état de siège fictif et l'état de siège effectif. — Son échec.

De 1830 à 1848, les légitimistes et l'opposition semblèrent n'avoir d'autre but que d'assurer le triomphe de la République. Dès la mort de Casimir Périer, les partis ennemis cherchèrent l'occasion de tenter un effort décisif. Le parti légitimiste était en proie à de graves dissensions ; les plus clairvoyants : Berryer et Chateaubriand repoussaient l'idée d'une insurrection ; ils ne voulaient réduire la Monarchie de Juillet que par les voies légales et parlementaires ; d'autres plus ardents et plus nombreux aspiraient à la guerre et voulaient soulever les provinces. Ces derniers l'emportèrent et des troubles éclatèrent dans le Midi et

surtout dans l'Ouest, fomentés par la duchesse de Berry.

Aussi, le roi déclara-t-il, par ordonnance, la mise en état de siège des communes comprises dans les arrondissements de Laval, Château-Gontier et Vitré (Ord. des 17 juin 1832), dans les départements du Maine-et-Loire, de la Vendée, de la Loire-Inférieure et des Deux-Sèvres (Ord. des 3-7 juin) (1).

Par une ordonnance du 5 juin, le ministre de la Guerre donnait les instructions suivantes : la déclaration d'état de siège investit de droit l'autorité militaire des attributions qui, dans l'état ordinaire, appartiennent aux autorités civiles tant administratives que judiciaires ; toutefois, l'intention du gouvernement était que dans la circonstance, l'action de la justice militaire s'appliquât seulement aux cas spéciaux ayant rapport à l'insurrection, au soulèvement, à l'existence des bandes, à l'embauchage, à la séduction des troupes, à la provocation et autres moyens constituant la complicité, enfin aux faits tendant à troubler l'État par la guerre civile, l'illégal emploi de la force armée, la dévastation et le pillage public.

Toutes poursuites à diriger contre les prévenus de délits ou de crimes politiques devaient avoir lieu par l'ordre de l'autorité militaire ou sur la réquisition qu'elle adressait aux autorités administratives

---

1. Levée de l'état de siège, le 10 juin.

et judiciaires. Pour les cas prévus, les conseils de guerre avaient pour ordre de juger les militaires et même les civils.

Le parti républicain n'avait jamais complètement désarmé ; aussi, la mort de Casimir-Périer augmenta sa confiance. L'opposition parlementaire, pendant la vacance des Chambres, adressa aux électeurs un « Compte Rendu » qui était un réquisitoire véhément contre le Parlement. Dans cet acte, l'opposition témoignait de sa violence contre le gouvernement et se préoccupait d'obtenir la signature des républicains les plus avancés.

Cet acte était, d'après Armand Carrel, une déclaration de neutralité entre la République et la Monarchie. Ce manifeste ne pouvait avoir aucun résultat légal ou parlementaire, mais il apportait surtout un encouragement aux républicains qui voyaient ainsi les fondateurs même du gouvernement de Juillet proclamer sa banqueroute. Le compte rendu était aux redoutables émeutes de Juin ce que les banquets furent plus tard à la Révolution de Février.

L'enterrement du général Lamarque, fut le prétexte du mouvement insurrectionnel. L'émeute éclata et la bataille se prolongea jusque dans la nuit. Le lendemain, 6 juin, l'émeute recommença et après une lutte acharnée, surtout au cloître Saint-Merri, les insurgés furent définitivement réduits. L'insurrection

vaincue, il fallait punir les factieux ; néanmoins, beaucoup d'adversaires inclinaient à la clémence.

Le gouvernement fournit aux opposants un terrain de polémique : le 7 juin, Louis-Philippe mit, par ordonnance, Paris en état de siège (1).

Cette mesure fut prise par crainte d'indulgence de la part du jury. Une femme du monde conservateur écrivait le 7 juin (2) : « Le cri général est répression sévère. On est enchanté de l'état de siège, nous sommes bien aises de les voir arrêtés, ils n'iront point au jury. »

Quelques passages des rapports précédant les ordonnances de 1832 nous montreront en partie comment le Pouvoir exécutif entendait appliquer les conséquences de l'état de siège. « Cette mesure n'interrompra, en aucune manière, le cours naturel des choses pour tout ce qui ne se rapporte pas au complot contre-révolutionnaire ; ainsi, les autorités judiciaires et administratives conserveront leurs attri-

---

1. Levée de l'état de siège, le 30 juin.

La proclamation de l'état du siège du 7 juin est la même que celle du 5 juin pour les départements de l'ouest. La presse était bâillonnée, car « les provocations à la révolte, faites par cette voie, et les publications présentant le caractère de complicité dans la rébellion étaient justiciables des conseils de guerre ». Les autres délits restaient justiciables des tribunaux ordinaires. Comme le 5 juin, les conseils de guerre étaient compétents pour juger les militaires et même les civils dans les cas énumérés dans la proclamation.

2. *Lettre de M<sup>me</sup> G..., à M. le duc de Broglie*. Papiers inédits.

butions accoutumées pour tout ce qui est en dehors des troubles politiques. »

« Le roi, disait une circulaire, a voulu restreindre au cas de rébellion les formes exceptionnelles, conservant avec soin à tous les citoyens étrangers à ce crime, les garanties de la loi commune. Les autorités judiciaires et administratives, sont à la disposition de l'autorité militaire pour la découverte des renseignements, les visites domiciliaires, etc... La mise en état du siège a, en outre, pour effet le désarmement absolu et immédiat de toutes les communes. »

Dans le rapport qui précédait l'ordonnance du 6 juin, le ministre de l'Intérieur, M. de Montalivet, s'exprimait ainsi : « Ce n'est pas après la répression des troubles par la force armée, qu'il est besoin de rassurer la population sur la portée de cette mesure qu'elle a désirée elle-même trop généralement pour ne pas s'être rendu compte de son véritable caractère. Tel sera pour Paris l'objet et l'effet de l'état de siège : rendre la force publique plus présente et plus active sans rien changer, du reste, en tout ce qui ne concerne ni les préparatifs, ni l'exécution du complot et de la révolte, à la juridiction ordinaire et à la marche habituelle à l'administration. Pour tout dire, en un mot, c'est la conspiration qu'il s'agit de mettre en état de siège dans Paris. »

En mettant la capitale en état de siège et en faisant

brusquement arrêter Chateaubriand, Fitz-James, Hyde de Neuville et Berryer, comme complices de la guerre civile, le roi rendit à l'opposition dans l'ordre légal le terrain qu'elle avait perdu dans les rues, et il fut réduit à la nécessité de se défendre contre les partis.

Indépendamment de la question de droit, il y avait, dans cette ordonnance, une erreur de conduite de la part du cabinet ; il eut mieux fait de ne pas renvoyer les insurgés devant les conseils de guerre. Il poursuivait les prévenus à raison de faits récents, évidents, il pouvait se confier aux juridictions ordinaires du soin de juger ; les jurés de Paris auraient été probablement plus sévères que ne le furent, dans leur court exercice, les conseils de guerre arrêtés par la crainte de passer pour des commissions serviles. En effet, au moment où l'arrêt de la Cour de cassation du 29 juin eut déclaré l'incompétence des conseils de guerre et fait renvoyer toutes les affaires devant la Cour d'assises, le nombre des condamnations qu'ils avaient prononcé contre les accusés poursuivis en raison de l'insurrection des 5 et 6 juin, ne s'élevait qu'à 82. M. de Montalivet fit certainement acte de courage, mais en engageant sa responsabilité dans une telle mesure, il n'agissait pas en ferme et prévoyant politique.

Le roi Louis-Philippe s'y trompa moins que ses ministres, car, au premier moment, il repoussa l'idée

de l'état de siège. Il avait, en thèse générale, de l'éloignement pour cette mesure ; il en avait écarté l'idée en novembre 1831 à l'occasion des insurrections ouvrières de Lyon ; il écrivait, à ce propos, au maréchal Soult, envoyé pour réprimer le mouvement : « La mesure de l'état de siège me paraîtrait superflue (au cas où il ne pourrait entrer dans Lyon sans coup férir), et je craindrais que, malgré la douceur que vous apporteriez dans son exécution, il n'en résulte des alarmes et des irritations dangereuses. »

Pour une faute de nature différente, l'arrestation de Chateaubriand, Fitz James, Hyde de Neuville et Berryer n'en fut pas moins grave. Il y eut une faute de tact et d'esprit politique dans cette mesure ; ils furent presque aussitôt remis en liberté, les juges ne trouvant contre eux aucune charge.

\* \* \*

13. — Malgré les restrictions du Rapport et de l'Instruction ministérielle, les Ordonnances de juin, surtout celles qui visaient la capitale où le soulèvement était déjà réprimé, causèrent une vive émotion dans l'opinion publique ; le barreau de Paris et ceux des principales villes de province signèrent des consultations pour démontrer l'illégalité de l'ordonnance du 6 juin. Quant à la bourgeoisie parisienne qui avait réclamé, en présence du danger matériel, « prompte et sévère justice », rassurée maintenant, se

laissait troubler et cherchait querelle aux ministres qui s'étaient compromis pour la protéger. Intimidés par le soulèvement, les conseils de guerre se montrèrent d'une modération extrême.

Un arrêt d'un de ces conseils de guerre de 1832 occupe une place importante parmi les monuments de notre droit public : c'est l'arrêt Geoffroy. Il restera, pour nos temps modernes, un précédent solennel qui prouve que les droits et les garanties stipulés par une constitution en faveur des citoyens, ne sont pas à la discrétion du pouvoir et n'ont pas été placés vainement sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire. En replaçant le gouvernement dans les voies de la charte et de la légalité, la Cour de cassation a rendu un grand service à la liberté et a laissé à la magistrature un exemple de sagesse et d'indépendance. Quelques heures après le prononcé de cet arrêt, le gouvernement levait l'état de siège.

Parmi les nombreux prévenus renvoyés devant la juridiction militaire, figurait le sieur Geoffroy arrêté le 7 juin, hors des rassemblements, et après que les troubles de la capitale avaient cessé. Traduit devant le deuxième conseil de guerre de la première division militaire comme accusé de divers crimes, de rébellion à main armée, d'attentat contre l'autorité royale et d'excitation à la guerre civile, Geoffroy excipa de sa qualité de non-militaire et de la circonstance qu'il

avait été arrêté hors des rassemblements pour décliner la compétence des conseils de guerre.

Le conseil, sans s'arrêter à ces conceptions, et regardant sa compétence comme suffisamment établie, ordonna qu'il fût passé outre aux débats ; Geoffroy, déclaré coupable par jugement du 18 juin, fut condamné à la peine de mort.

Geoffroy se pourvut en cassation et prétendit : 1° Que la mise en état de siège d'une ville par une simple ordonnance était un acte illégal qui était réputé ne pas exister ; 2° qu'en admettant que l'état de siège pût être considéré comme légal et constitutionnel, la conséquence n'était pas d'enlever les citoyens à leurs juges naturels et d'effacer pour eux les articles 53 et 54 de la charte de 1830 ; 3° qu'en supposant la légalité de l'état de siège et du déplacement de juridiction, l'ordonnance ne pouvait être rétroactive et s'appliquer indéfiniment à tous les faits antérieurs à sa promulgation.

Après un premier arrêt du 21 juin, la Cour de cassation se regarda comme légalement saisie et ordonna l'apport à son greffe des pièces de la procédure. Le prévenu était représenté par Odilon Barrot et le gouvernement par l'avocat général Voysin de Gartempe. Le procureur général Dupin avait, par son absence intentionnelle, donné une grande force aux arguments du défenseur.

La cour passa sous silence, dans son arrêt, le

premier et le troisième motifs de cassation et admit le deuxième sur lequel elle se basa pour renvoyer l'accusé devant un tribunal de droit commun.

Attendu que la charte, ni aucune loi postérieure ne se sont occupées des lois et décrets qui régissent l'état de siège ; que les lois et décrets doivent donc être exécutés dans toutes les dispositions qui ne sont pas contraires au texte formel de la charte ; — Attendu que la disposition de l'article 103 du décret de 1811 et inconciliable avec le texte comme à l'esprit des articles 53 et 54 de la charte, que les conseils de guerre ne sont des tribunaux ordinaires que pour le jugement des crimes et des délits commis par des militaires ou par des individus qui leur sont assimilés par la loi, qu'ils deviennent des tribunaux extraordinaires quand ils étendent leur compétence sur des crimes ou délits commis par des citoyens non-militaires ; — Attendu que... le deuxième conseil de guerre de la 1<sup>re</sup> division militaire a déclaré implicitement sa compétence et statué au fond, en quoi il a commis un excès de pouvoir et violé les règles de compétence et les dispositions des articles 53 et 54 de la charte et celles des lois précitées (L. 22 messidor an IV, art. 1 (1). — L. 8 octobre 1830,

---

1. Nul délit n'est militaire s'il n'a pas été commis par un individu qui fait partie de l'armée. Tout autre individu ne peut pas être traduit comme prévenu devant les juges délégués par les lois militaires.

art. 56 et 69 de la charte) (1). Par ces motifs reçoit le pourvoi de Geoffroy... (2).

Cet arrêt du 29 juin 1832 n'a jugé qu'une des questions ci-dessus : l'abrogation par la charte de l'article 103 du décret de 1811. La mise en état de siège, d'après lui, ne pouvait avoir pour effet d'attribuer juridiction aux conseils de guerre sur les individus qui n'étaient ni militaires, ni assimilés aux militaires.

La solution que cette question a reçue pouvait dispenser la cour d'examiner les autres et de s'en expliquer aucunement. Elle semblait, par son premier attendu, avoir voulu décider implicitement en faveur du gouvernement sur quelques-unes des questions débattues devant elle. Cependant elle n'indiquait pas si dans sa pensée le gouvernement, en déclarant l'état de siège du 6 juin, s'était renfermé dans les limites de ses pouvoirs.

L'ordonnance de mise en état de siège ne s'appuyait que sur un décret, disait-on, mais cette objection était réfutable, car la jurisprudence constante de la Cour de cassation et de toutes les cours royales avait reconnu aux décrets impériaux force de loi quand ils

---

1. Art. 55. — L'institution du jury est conservée.

L'article 69 étend les attributions du jury aux délits de presse et aux délits politiques.

2. V. annexes.

n'avaient pas été attaqués dans les dix jours de leur promulgation par cause d'inconstitutionnalité et avaient été au contraire reçus et exécutés comme loi.

On ne pouvait pas invoquer la loi de 1791, pour justifier l'ordonnance, car cette loi ne concernait que les places de guerre et les postes militaires, ni la loi de fructidor an V qui exigeait l'investissement et l'interruption des communications entre le dedans et le dehors, ce qui n'avait pas existé dans les Journées des 5 et 6 juin. D'après ces deux lois, l'état de siège cessait avec l'investissement ; or, ici l'ordonnance pouvait d'autant moins être justifiée par elles que la date de sa promulgation était postérieure à la répression de la révolte.

L'argument le plus péremptoire contre la mise en état de siège et que l'avocat ne manqua pas avec raison d'opposer que c'était le décret de 1811 était exclusivement relatif aux places fortes. Or, Paris à cette époque n'était pas encore fortifié. Il n'aurait pu être déclaré en état de siège que s'il y avait eu investissement (L. fructidor an V) par des troupes ennemies ou des rebelles comme cela avait eu lieu en 1814. En l'admettant même, il ne pouvait l'être après la cessation des troubles qui l'avaient motivé.

En ce qui concernait la rétroactivité, se posait la question de savoir si les tribunaux militaires étaient compétents pour réprimer les actes commis antérieu-

rement à la déclaration de l'état de siège, mais ayant motivé cette déclaration ou se rattachant à des faits l'ayant provoquée. Pouvait-il y avoir ou non rétroactivité ? La question ne se posait pas quand la loi elle-même y avait répondu : les lois du 18 pluviôse an IX et du 23 floréal an X qui instituaient des tribunaux spéciaux enjoignaient à tous les juges de renvoyer les pièces, actes et procédures déjà commencés, devant les tribunaux ordinaires et par là attribuaient aux juridictions nouvelles la connaissance des affaires commencées ; celle du 30 décembre 1815 qui établissait les cours prévôtales déclarait formellement laisser aux accusés « les formes et les garanties qui leur étaient assurées par les lois en vigueur lorsque ces crimes ont été commis ». Mais il n'en est pas toujours ainsi ; comment admettre, alors qu'une juridiction est abolie par des motifs qui s'appliquent à tous les citoyens, il soit procédé en faveur de quelques-uns autrement qu'à l'égard des autres. La plupart des auteurs s'élèvent contre la confusion qui résulterait de ce qu'un autre tribunal fonctionne parallèlement à celui qui a hérité de ses attributions et « rompe sans un motif tiré du fond du droit ce faisceau judiciaire, l'une des parties du majestueux ensemble où tout tend à l'unité ».

L'état de siège préexiste, en fait, à la déclaration qui le constate ; par quelle raison ceux qui auront pris l'initiative du mouvement insurrectionnel

seraient-ils traités avec plus de faveur que ceux qui auraient obéi à leur impulsion. L'accusé n'est pas frappé sans avoir été averti car il n'y a aucun doute que les meneurs ont envisagé dans leur esprit le prix de leurs victoires et toutes les conséquences légales de leur défaite: *ille crucem sceleris pretium tulit, hic diadema* (1). « Il me semble, dit M. Duvergier, qu'aucun reproche de rétroactivité ne peut être adressé à l'ordonnance qui déclare une ville en état de siège et qui en étend les conséquences aux faits antérieurs à la promulgation, mais qui ont précisément déterminé le gouvernement à prononcer la mise en état de siège. Celui qui s'est rendu coupable d'un fait de pillage, de dévastation, de guerre civile et qui sait que, d'après la législation en vigueur, des faits semblables peuvent motiver une déclaration de mise en état de siège, n'a pas le droit de dire, lorsque cette déclaration survient, qu'on lui applique une loi postérieure au fait incriminé (2). »

On invoquait en faveur du principe de la non-rétroactivité l'arrêt du 24 octobre 1817 de la Cour de cassation, qui décidait que les formes établies comme conditions d'exercice d'un pouvoir étaient constitutives de ce pouvoir lui-même et qu'une cour prévô-

---

1. Juvénal, *Satire*, XIII.

2. Dans le même sens : Laval, 14 juin, — *contra*. Cour de Paris, 7 juin, Chambres réunies. — Cour d'Angers, appel de Laval, 14 juin. — Trib. correct. d'Angers, 18 juin.

tale à laquelle était déféré un crime dont la connaissance aurait été précédemment dévolue aux cours spéciales était tenue de conserver à l'accusé les garanties d'instruction que lui assurait la juridiction préexistante; or, cet arrêt ne faisait qu'appliquer la disposition de la loi du 30 décembre 1815 qui, dans son article 29, avait réservé aux accusés poursuivis pour faits antérieurs du ressort des cours spéciales, le bénéfice du mode d'instruction et d'examen auquel les cours étaient soumises.

Donc, la Cour de cassation, en paraissant reconnaître au gouvernement, dans certains cas, le droit de déclarer l'état de siège, s'était placée avec lui en opposition en ce qui concerne la question de compétence, car le gouvernement avait eu en vue, en prenant cette mesure, de déplacer la juridiction et de transférer aux conseils de guerre la connaissance des délits insurrectionnels. Elle abrogeait formellement l'article 103 du décret 1811 qui autorisait le renvoi des individus non-militaires devant la juridiction militaire. Un tel renvoi aurait été une violation des dispositions de la charte qui consacrait l'institution du jury, déclarait que « nul ne pouvait être distrait de ses juges naturels » et disposait qu'en conséquence « il ne pouvait être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires à quelque titre que ce puisse être ».

Les tribunaux avaient reconnu la validité de l'or-

donnance du 6 juin ; la Cour royale, dans son arrêt du 7 juin, avait refusé d'évoquer l'instruction relative aux actes criminels des 5 et 6 juin, mais elle n'avait pas en vue la légalité de l'ordonnance (1). Par contre, des jugements de première instance rendus à Laval, à Fontenay, avaient, malgré cette autorité, proscrit la compétence des tribunaux extraordinaires (2).

Depuis l'arrêt du 29 juin de la Cour de cassation, plusieurs arrêts dans le même sens furent rendus par elle, notamment sur le pourvoi des condamnés Colombat (3) et Hassenfratz (4). Enfin, un arrêt de règlement de juges du 13 juillet a encore jugé ainsi la question, en prononçant sur un conflit élevé entre la Cour royale de Poitiers et les conseils de guerre de l'Ouest et en ordonnant la continuation des poursuites devant la Cour royale.

\* \* \*

**14.** — Le ministre s'aperçut qu'il avait fait fausse route, il dessaisit les conseils de guerre des procédures commencées et soumit, le 10 décembre 1832, à la Chambre des Pairs, un projet de loi ayant pour objet

---

1. Cette ordonnance a été réformée par la Cour d'Angers (14 juin 1832).

2. V. Morin, *Journ. crim.*, année 1832, p. 150.

3. V. *Moniteur*, 22 juin 1832.

4. V. *Moniteur*, 25 juin 1832.

de reviser, de modifier et de compléter la législation existant sur l'état de siège. Ce projet porta le nom de projet Barthe, du nom du garde des Sceaux qui en fut l'auteur. Il avait surtout pour but d'éviter les difficultés et les conflits survenus au sein de l'autorité judiciaire.

L'article premier du projet était relatif aux places de guerre et postes militaires ; lorsque l'état de siège existait de fait ou était déclaré par le gouvernement, la juridiction militaire était substituée par le décret de 1811 à la juridiction de droit commun ; le projet restreignait cette juridiction à la connaissance des crimes et délits de nature à compromettre la sûreté de la place, mais l'appliquait dans ces cas aux habitants civils eux-mêmes.

L'article 2 prévenait et défendait l'assimilation possible en vertu des lois de fructidor an V, des villes ouvertes ou communes aux places de guerre ou postes militaires dans le but de leur appliquer les conséquences de l'état de siège. Elle ne pouvait être faite qu'en cas d'investissement de ces villes ou communes réduites à se mettre en état de défense. Le projet semblait écarter la possibilité pour le roi d'établir fictivement l'état de siège par un simple décret, ce qui avait déjà paru exorbitant à la commission et à certains orateurs en 1829. Ainsi, l'état de siège paraissait généralement, à cette époque, devoir être réservé pour les cas d'investissement effectif et le

gouvernement ne demandait, pour les cas moins graves, que des pouvoirs secondaires : si un ou plusieurs départements étaient livrés à des troubles durables, à la tentative de guerre civile et parcouru par des bandes armées, une ordonnance du roi proclamerait qu'il y a lieu à application de moyens préventifs tels que l'expulsion des perturbateurs, la confiscation des armes et des munitions, l'arrestation des prévenus et la saisie des pièces à conviction au moyen de visites domiciliaires de jour et de nuit. Quant à la juridiction militaire elle n'existait pas.

Le projet ne constituait pas une mesure temporaire et locale visant des faits actuels, il fixait une loi destinée à prendre dans la législation générale la place des lois abrogées de la République et de l'Empire qui n'était remplie qu'imparfaitement par les lois du 3 août 1791 et du 10 avril 1831 sur les attroupements. Il s'inspirait de la discussion soutenue à la Chambre des pairs en 1829, et distinguait avec netteté l'état de siège effectif et l'état de siège fictif en appliquant à chacun le traitement qui convenait.

Il fut soumis à l'étude d'une commission de neuf membres choisis par le président. Le rapporteur, M. Allent, à la séance du 5 janvier 1833, demanda quelques modifications au profit du gouvernement.

Le projet de la commission précisa l'abrogation de l'article 103. Il voulait éviter toute discussion possible de la législation, car certains avaient en même temps

que l'article 103, attaqué les articles 51 et 53, dispositions d'après lesquelles l'état de guerre et l'état de siège pouvaient être déterminés par une ordonnance du roi, et l'article 95 qui donnait au gouverneur d'une place en état de guerre, sans attendre l'état de siège, le droit de faire sortir les bouches inutiles, les étrangers et les gens notés par la police civile ou militaire.

Il restreignit les pouvoirs des conseils de guerre pour que des juges irresponsables ne fussent pas les régulateurs absolus de leur juridiction, et que les tribunaux militaires des places en état de siège ne pussent, même pour les délits contre la sûreté de la place, connaître que de ceux dont le jugement leur serait spécialement attribué par le gouverneur, sous sa responsabilité. Cette juridiction, que le gouvernement, prévoyant les modifications possibles dans le prochain Code de justice militaire, confiait à défaut de conseils de guerre permanents aux tribunaux militaires, la commission préféra la confier à des tribunaux organisés procédant d'une loi positive et connue : celle du 11 frimaire an VI qui avait créé les conseils de guerre et de revision pour remplacer les conseils de guerre et de revision de la division militaire, en rendant communes à ces conseils de siège toutes les règles qui régissaient les conseils permanents.

La fiction contenue dans l'article 53, du décret 1811, avait ici disparu ; aussi l'état de siège paraissait devoir

être réservé seulement au cas d'investissement effectif et le gouvernement ne demandait pour les cas moins graves que des pouvoirs moindres ; celui d'expulser les perturbateurs, d'enlever les armes et les munitions et de faire opérer, pendant la nuit, des perquisitions par des officiers de police judiciaire.

Les articles 3 et 4 du projet furent groupés par la commission dans un seul article 3 avec quelques modifications : elle retrancha le cas très précis de troubles menaçant la sûreté publique et y comprit les cas d'invasion ou de descente qui secondent et peuvent déterminer la guerre civile ou en faveur desquels la révolte peut faire une diversion utile à l'ennemi. Avec cet amendement, le projet de loi ne s'appliquait plus qu'à un état d'hostilité imminente ou flagrante. La commission fixait que l'ordonnance devait être communiquée aux Chambres immédiatement ou dans leur prochaine session ; si la session s'écoulait sans que l'ordonnance fût rapportée d'office et d'après les discussions de la Chambre, il fallait que les mesures d'exception ne pussent être prorogées après la session qu'en vertu d'une nouvelle ordonnance et que celle-ci fût, comme la première, communiquée aux Chambres dès qu'elles seraient assemblées.

La commission estimant que, dans l'état de guerre qu'elle substituait à l'état de troubles, il convenait de réduire la faculté donnée au gouvernement d'éloigner des communes que désignerait l'ordonnance : 1° Les

vagabonds et gens sans aveu, les repris de justice et les individus qu'un jugement plaçait sous la surveillance de la haute police ; 2° les individus qui n'avaient pas de domicile réel ou politique, en confia l'application au général commandant les forces réunies contre l'invasion ou la révolte et sous sa responsabilité.

Le système de la commission ne s'appliquant que dans un cas réel d'hostilité, celle-ci donna au général commandant le droit de faire enlever les armes et les munitions de l'ennemi ou des rebelles, de désarmer les communes qui auraient secondé les opérations de l'ennemi ou contribué activement à la révolte, au cas seulement où la majorité de habitants y aurait pris part. Dans le cas où le désarmement d'une commune serait nécessité, mais sans qu'il y ait réellement hostilité, il ne devrait avoir lieu qu'en vertu d'un ordre du conseil des ministres communiqué aux Chambres.

La commission supprima les visites domiciliaires, sauf quand les ennemis ou les rebelles faisaient partie de bandes, avaient signé des ordres militaires ou des proclamations. Cette dernière mesure n'avait pour but que de mettre un terme à la guerre ou à la rébellion, en faisant prisonniers ceux qui ne se rendaient pas. Mais pour donner à l'arrestation un caractère juridique, les détachements devaient être accompagnés d'un officier de police judiciaire qui procédait

régulièrement à la saisie des papiers et autres pièces à conviction.

Dans l'article 7, la mention des lois fut supprimée simplement, parce qu'elle avait l'inconvénient de rappeler le dissentiment des cours de justice et les controverses que la loi même qui nous occupe avait pour objet de terminer.

Ce projet, très modéré, vu différemment par les membres de la Chambre de pairs, fut attaqué de toutes parts dans son titre II : les adversaires du ministère le traitaient de « liberticide », « de monstrueux », bien qu'il ne fut qu'un moyen de défense ; certains partisans du ministère, au contraire, y trouvaient de la faiblesse.

Chacun des orateurs présenta des amendements, il fut décidé de les renvoyer à la commission pour qu'elle en fit un rapport qu'on ne vit jamais.

Ce projet ayant disparu, le *statu quo* législatif subsistait avec toutes ses incertitudes, le gouvernement restait libre de prendre telles mesures qu'il jugerait convenables et ne garantissait pas suffisamment les citoyens contre les abus possibles et les attentats à la liberté.

---

## CHAPITRE VI

---

### LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

- 15. — L'agitation politique et les Journées de Juin.
- 16. — *Proclamation de l'état de siège à Paris.* — Pouvoirs quasi-dictatoriaux confiés au général Cavaignac. — Les mesures administratives. — Les mesures législatives.
- 17. — Les mesures dictatoriales. — Affaires du journal *La Presse*.
- 18. — Les lois organiques et la loi sur l'état de siège. — Conflit entre le Président et l'Assemblée constituante.
- 19. — La proclamation de l'état de siège à Paris. — La mise en état de siège à but préventif.

15. — Dans les dix premières années de son existence, la Monarchie de Juillet avait résisté à toutes les insurrections comme le roi avait échappé à tous les attentats. Elle était acceptée par la France parce qu'elle avait su durer et qu'au milieu de tant de troubles, la prospérité générale n'avait cessé de s'accroître. Diverses lois, notamment l'abolition de l'hérédité de la pairie, les lois sur l'instruction primaire avaient donné en partie satisfaction à la majorité de la bourgeoisie, mais on voulait davantage, on réclamait la réforme de la Chambre dans sa composition et dans son mode d'élection. Le ministère Guizot

employa toute l'autorité qu'il avait sur la Chambre pour empêcher un changement. Cette inertie dans la politique finit par lasser même les conservateurs et on vit se former parmi eux aux élections de 1846 un parti progressiste. A partir de 1847, l'opposition résolut de créer un grand mouvement d'opinion : une pétition devait être signée par tout le pays dans des banquets où des orateurs, pris surtout parmi les députés, expliqueraient la nécessité de la réforme. Mais dans ces banquets, ce ne fut plus seulement la question de la réforme qui fut discutée, mais aussi « la substitution à un gouvernement personnel sans contrôle et sans responsabilité, d'un gouvernement du pays par le pays ».

Cette campagne des banquets créa en France et à Paris une agitation qui, brusquement, amena en février 1848 une révolution provoquée par le refus systématique de réformes de la part du roi et des ministres. L'émeute éclata soudainement à la suite d'une manifestation pacifique où les soldats tirèrent sur la foule ; les barricades s'élevèrent, les gardes nationaux, démoralisés, étaient prêts à passer du côté des insurgés. Louis-Philippe ne se rendait pas compte de la gravité de la situation, hésitait, temporisait, cherchait à organiser un autre ministère, celui de Guizot venant de démissionner. Pendant ce temps l'émeute prenait un caractère hostile au roi et devenait maîtresse de Paris. Le roi surpris, déses-

paré, toujours en quête d'un ministre, abandonné d'une partie de l'armée, submergé par cette révolution subite, n'avait pas pu ou su employer à temps les moyens de défense préventifs que lui donnait la mise en état siège.

\* \* \*

16. — L'Assemblée nationale élue au suffrage universel le 23 août et réunie le 4 mai était en majorité hostile aux ouvriers de Paris, elle voulait la République démocratique, mais pas de révolution sociale. Ceux-ci furent très mécontents des élections et de l'Assemblée.

A la suite d'une tentative révolutionnaire de leur part, l'Assemblée, le 21 juin, déclara dissous les ateliers nationaux créés par le gouvernement provisoire. Une délégation ouvrière vint protester auprès du gouvernement, il lui fut répondu que « si les ouvriers ne voulaient pas partir on les y contraindrait par la force ». Le soir même, une grande assemblée se réunit au Panthéon ; le lendemain matin, une foule de sept mille personnes manifesta devant la colonne de Juillet ; la guerre civile commençait. Les ouvriers restés dans leurs quartiers s'y barricadèrent et envoyèrent demander au gouvernement de rétablir les ateliers nationaux et de dissoudre l'Assemblée.

Celle-ci proclama l'état de siège et donna pleins pouvoirs au général Cavaignac, ministre de la Guerre ; les autres membres du gouvernement démissionnèrent et le général Cavaignac demeura seul au pouvoir. Pendant quatre jours, du 23 au 27 juin, la lutte fut acharnée des deux côtés ; l'Assemblée décréta la déportation en masse.

Les Journées de Juin laissèrent un souvenir de haine entre les ouvriers et la bourgeoisie et achevèrent la ruine de l'organisation socialiste. L'Assemblée conserva l'état du siège jusqu'au 20 octobre (1).

**17.**— L'Assemblée n'entendait ni déférer une dictature, ni se désister de ses droits, mais seulement les déléguer au Pouvoir exécutif : « Il est bien entendu, disait le citoyen Duprat dans sa proposition (2), qu'il ne s'agit que des pouvoirs exécutifs, que lors même que tous ces pouvoirs sont réunis entre les mains du général Cavaignac nous siégerons ici dans la majesté de notre souveraineté. » Un amendement portant que la commission exécutive cesserait à l'instant ses fonctions fut rejeté et, par là, l'Assemblée ne prononçait le transfert des pouvoirs exécutifs au général Cavaignac que pour la durée de l'état de siège.

Investi de tous les pouvoirs, le général poussa

---

1. V. *Hist. de la Révolution de 1848*. Garnier-Pagès, t. II et documents contenus dans le rapport de la commission d'enquête

2. V. *Moniteur* du 25 juin, p. 1490.

activement la répression, il annonça les faits accomplis, son avènement au pouvoir et fit appel à toutes les gardes nationales de France par la circulaire suivante : « Le chef du Pouvoir exécutif aux préfets de tous les départements : Par décret de l'Assemblée nationale, Paris est mis en état de siège et l'Assemblée est en permanence. Le Pouvoir exécutif est confié au général Cavaignac. La commission exécutive a donné sa démission. Les barricades existent encore. Les accords de la garde nationale, de l'armée, de la mobile donnent la certitude que l'ordre sera bientôt rétabli. Les gardes nationales de plusieurs villes sont déjà arrivées. Leur exemple doit être imité. La République sortira triomphante de cette dernière lutte contre l'anarchie. » Il maintint provisoirement le ministère, mais sans l'annoncer officiellement à l'Assemblée.

La lutte fut sanglante dans Paris ; le 25 au soir, l'insurrection ne tenait plus que dans les faubourgs de Saint-Antoine et du Temple. Plusieurs généraux et l'archevêque de Paris avaient été tués par les insurgés, aussi des pensées sévères s'emparaient insensiblement de ceux qui paraissaient auparavant les mieux disposés à l'oubli. Le Président de l'Assemblée à la séance du 25 justifiait ainsi ces changements de disposition : « Les prisons sont pleines, les hommes qu'on prend les armes à la main ont besoin, il faut le dire, d'être défendus, d'être défendus par tout ce qu'il y a de

raison et d'humanité dans le cœur de ceux qui les saisissent et dans la pensée du pouvoir sous les yeux duquel les prisonniers se font. Cependant, il faut que le sort de ces prisonniers apparaisse; de toutes parts on nous demande ce qui adviendra. On nous dit de toutes parts que l'Assemblée réunie ici ne peut pas laisser cette incertitude qui étonne même ceux-là qui sont faits prisonniers. Je viens vous soumettre une résolution en harmonie, ce me semble, avec le nombre de ces prisonniers, avec la guerre acharnée qui nous est faite, et avec les pensées qui doivent dominer ici.

» Voici le projet que je soumets à vos méditations...

» L'Assemblée nationale décrète : Article premier : « Tout « individu pris les armes à la main sera immédiatement « transporté outre-mer. » — Art. 2 : « Le Pouvoir exécutif est « chargé de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution du présent décret. » A ce décret le général Cavaignac ajouta cet arrêté : « Tout individu travaillant à élever une « barricade sera considéré comme pris les armes à la main. »

C'était la transportation sans jugement. Le soir même un mandat d'amener était décerné contre Émile de Girardin. Onze journaux « sans distinction d'opinion, mais dont la rédaction était de nature à prolonger la lutte », furent saisis : « Ils étaient, selon l'expression du *Peuple Constitutionnel*, passés au

fil du sabre africain ». Dans cette exécution le journal *La Presse* fut l'objet d'une rigueur particulière : ordre avait été donné de le supprimer et d'arrêter son rédacteur en chef, Émile de Girardin, qui fut écroué sans aucune espèce de formalité à la Conciergerie et tenu pendant huit jours au secret.

Dans une ville soumise à l'état de siège et en proie à l'insurrection, toute excitation d'un journal risquait de se traduire immédiatement par des barricades et des coups de fusil. Il était donc bien difficile de tolérer les récriminations violentes de *La Presse*. Celle-ci attaquait la République avec la dernière violence, signalait l'avenir sanglant qui était imminent, accusait le gouvernement d'avoir toléré ou voulu le désordre des ateliers nationaux et d'avoir provoqué la guerre civile pour se maintenir au pouvoir.

Le matin même, le Président avait communiqué à l'Assemblée les mesures prises et avait proposé deux mesures législatives concertées avec le Pouvoir exécutif : Le désarmement de tout garde national qui ne répondrait pas à l'appel et la fermeture de tous les *clubs reconnus dangereux*. Il prévoyait une action possible contre plusieurs journaux reconnus dangereux pour excitation à la guerre civile vérifiée et reconnue, des mesures en conséquence à l'égard de ceux qui se seraient rendu coupables de ce crime. Telles étaient les principales mesures administratives.

Quant aux mesures législatives, le Président soumettait deux amendements additionnels au décret du 25 juin : le premier qui ordonnait la transportation des rebelles dans les possessions d'outre-mer *autres que l'Algérie* ; le deuxième qui instituait une commission d'enquête sans caractère judiciaire prise dans l'Assemblée pour arriver à connaître, à étudier les causes de la conspiration et tous les modes d'action des insurgés, en même temps pour reprendre, comme pouvant avoir des rapports intimes avec ce qui venait de se passer, l'étude du complot qui avait amené quelque chose de personnel à l'Assemblée : son envahissement le 15 mai (1). »

Le lendemain, le rapport fut lu par M. Méhaulle ; il était rédigé sous l'invocation du Salut public : «... Nous avons donc cru, disait-il, qu'étant dans une période révolutionnaire, il fallait bien pendant quelque temps faire taire les principes de la légalité, parce que la première chose que nous avons à faire ici, nous pouvoir souverain, c'est de sauver la patrie et la République... Nous avons pensé qu'une mesure exceptionnelle qui enlevait à la capitale tous ses ferments de désordre et de guerre civile, qui rassurait la France tout entière, qui faisait voir que la

---

1. Les ouvriers mécontents de l'élection de la commission exécutive par l'Assemblée nationale avaient refusé de prendre part à la fête de la Concorde, s'étaient portés en masse sur l'Assemblée, les uns pour faire une démonstration, les autres pour faire une révolution.

République ne reculerait pas devant les moyens énergiques qui pouvaient assurer son salut, était indispensable et nous avons dit que la loi se taise un instant, que le Salut public soit assuré, et que par mesure de sûreté publique tous ces hommes qui ont déclaré une guerre mortelle à la société disparaissent de la capitale ; que la tranquillité renaisse, que l'ordre soit rétabli, l'ordre sans lequel il est impossible qu'on ait la liberté ! »

Aux yeux du général Cavaignac comme à ceux de la commission, la transportation sans jugement était une mesure plus douce que la comparution devant un conseil de guerre. Aussi, la commission avait-elle ajouté au décret cet article 2 : « L'instruction commencée devant les conseils de guerre suivra son cours en ce qui concerne ceux que cette instruction désignerait comme chefs, fauteurs, ou instigateurs de l'insurrection, comme ayant fourni ou distribué de l'argent, exercé un commandement ou commis un acte aggravant leur rébellion. » Pourquoi l'arbitraire pour la masse des insurgés et la légalité par les meneurs ? Cependant la question ne souleva aucune discussion et l'Assemblée vota le décret à une forte majorité.

Six mille prisonniers furent élargis, quatre mille furent déportés, le reste passa devant les conseils de guerre où la plupart des coupables furent condamnés aux travaux forcés à temps. La peine de mort

en matière politique ayant été abolie, ne fut prononcée que pour deux ou trois meurtres individuels et pour l'assassinat du général de Bréa.

Le général Cavaignac remit entre les mains de l'Assemblée le 28 juin les pouvoirs qu'elle lui avait confiés : « Il y a, dit-il, complète indépendance entre ces deux faits : celui de l'état de siège qui doit être maintenu, cela importe à la sûreté publique, et celui d'un pouvoir, permettez-moi de le dire, *dictatorial*, qu'il importe de ne pas laisser subsister. En présence des graves événements dont nous sortons à peine, ce pouvoir exceptionnel non seulement était accepté, mais il était appuyé par la pensée de tous. Il importe qu'on ne puisse pas penser à le discuter. Il faut que l'état de siège soit placé entre les mains d'un pouvoir qui soit le produit non pas de l'espèce de proclamation de l'Assemblée dans la journée du 24 juin, mais de sa délibération mûrement réfléchie. C'est par cette considération, je le répète, que je dépose entre ses mains les pouvoirs qu'elle a bien voulu me confier. »

L'état de siège ne fut levé que le 20 octobre ; dans la séance du 13, le général Cavaignac demanda à l'Assemblée de nommer une commission chargée de recevoir les communications du gouvernement au sujet de l'état de siège de la ville de Paris : en formulant cette demande, il fit remarquer que c'était à l'Assemblée qui de son propre mouvement avait déclaré Paris en état de siège, qu'il appartenait de

rechercher si le moment était venu de mettre un terme à cet état de choses. Il ajouta qu'en exprimant cette opinion, il ne voulait pas décliner son droit personnel d'initiative et qu'il était prêt à l'exercer directement si l'Assemblée le désirait.

L'Assemblée renvoya la nomination de la commission aux bureaux. Celle-ci présenta un rapport favorable à la levée de l'état de siège et le fit adopter à la séance du 19 octobre.

On ne contesta pas sérieusement la validité du décret du 24 juin mettant Paris en état de siège, et celui du 29 du même mois ordonnant la transportation d'une certaine catégorie d'individus et le jugement par les conseils de guerre d'une autre catégorie : le charte avait été en fait abolie pendant la Révolution de Février, d'autre part, étant donné le pouvoir constituant de l'Assemblée, on ne pouvait pas discuter cet acte de puissance souveraine.

Berryer prétendit avec raison que sous l'empire de la charte de 1814 et de celle de 1830 nul ne pouvant être distrait de ses juges naturels, les individus n'étaient pas justiciables des tribunaux militaires, mais que les chartes ayant été annulées, le décret de 1811, article 103, qui remplaçait en cas d'état de siège les tribunaux ordinaires par des tribunaux militaires, revivait et conservait son application. Les deux décrets émanaient d'une assemblée en qui se personnifiait la volonté nationale et qui joignait au mandat

législatif celui d'asseoir sur de nouvelles bases les destinées du pays. Les principes de l'état de siège et des conséquences judiciaires étaient donc mis hors de controverse.

17. — Une question grave, parce qu'elle concernait tous les citoyens, même ceux qui n'avaient pas participé aux faits déterminant l'état de siège, était celle de savoir si en dehors des pouvoirs de police et de sûreté qui étaient de Salut public, le gouvernement pouvait prendre des mesures dictatoriales, détruire à tout jamais un droit, au lieu de se borner d'en suspendre temporairement l'exercice, par exemple supprimer un journal dont la simple suspension suffisait aux nécessités du moment : c'est ainsi que le journal *La Presse*, supprimé le 25 juin 1848 par le général Cavaignac, devait seulement être *suspendu* (1).

Le 25 juin, un commissaire se présentait dans les bureaux de *La Presse* porteur de l'ordre suivant : « Le chef du Pouvoir exécutif, en vertu du décret de l'Assemblée nationale qui met la ville de Paris en état de siège, arrête : Le préfet de police et tout agent de la force publique sur le vu du présent arrêté, fera arrêter le citoyen Émile de Girardin et *supprimer* le journal *La Presse*. Le préfet de police fera immédia-

---

1. Valette, *Mélanges. Pièces de consultations pour les propriétaires du journal La Presse*.

tement saisir toutes les feuilles publiques qui par leurs publications hostiles, prolongent la lutte qui ensanglante la capitale et compromettent le salut de la République. »

Le mot « supprimer » pouvait signifier soit que les propriétaires étaient privés à tout jamais du droit de publier leur journal, soit, contrairement au sens grammatical, que le chef du Pouvoir exécutif avait entendu seulement prononcer une suspension temporaire dont il se réservait de faire cesser les effets quand il le jugerait bon.

Les conséquences dans l'un et l'autre cas étaient les mêmes : entre un journal supprimé et un journal indéfiniment suspendu qui ne pouvait reparaitre qu'avec l'autorisation et sous le bon plaisir du gouvernement, la différence est difficile à saisir. Dans les deux hypothèses, la liberté d'écrire était ravie et la propriété du journal, confisquée.

Une consultation fut demandée par les propriétaires du journal *La Presse* à M<sup>e</sup> Labot, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Cette consultation reçut l'adhésion de plusieurs jurisconsultes éminents tels que Paillet, J. Favre, Odilon Barrot, Berryer. M<sup>e</sup> Labot déclara qu'en supposant même que le chef du Pouvoir exécutif eût considéré la publication de *La Presse* comme présentant des dangers pour la République, car le droit de supprimer un journal sans jugement n'était écrit nulle part dans

la loi, celle-ci ne donnait à aucune autorité, à aucun tribunal le droit de *supprimer* un journal. Les lois de septembre 1835 elle-mêmes ne permettaient que la *suspension* pour un temps n'excédant pas quatre mois, lorsque le gérant en état de récidive était condamné pour crime. L'acte du 24 juin n'aurait pu s'expliquer que s'il y avait eu vraiment dictature. Pour découvrir dans la législation française antérieure une disposition autorisant le Pouvoir exécutif à supprimer un journal, il aurait fallu remonter à l'article 9 de la loi du 21 octobre 1814, à la loi du 28 février 1817, aux articles 1 et 2 de la loi du 31 mars 1820 et à l'article 1 de la loi du 17 mars 1822 portant « que les journaux ou écrits périodiques ne pourraient paraître qu'avec l'autorisation du roi ». Encore faut-il remarquer que l'article 2 de la loi du 31 mars 1820 et l'article 1 de la loi du 17 mars 1822 déclaraient que les journaux alors existants, pour continuer à paraître, n'auraient pas besoin d'autorisation, d'où il suivait que les lois de censure elles-mêmes n'avaient pas cru pouvoir supprimer un journal. D'autre part, aucune des lois postérieures à 1822, qui avaient consacré dans une large mesure la liberté de la presse, n'avaient donné au Pouvoir exécutif le droit de supprimer ou même de suspendre un journal. En aucun cas la loi n'autorisait le juge à prononcer la suppression d'un journal si ce n'était dans le cas d'une déclaration fausse et frauduleuse faite à la direction de la

librairie, c'est-à-dire lorsque le journal n'avait aucune existence légale (1).

Dans cette affaire du journal *La Presse* il ne fallait voir dans le mot supprimer qu'une faute d'expression et lui donner le sens de « suspension. »

Le général Cavaignac lui-même, employa le mot de suspension dans le décret du 7 août qui levait les mesures prises le 27 juin.

Personne ne pouvait l'accuser de mauvais sentiments contre *La Presse*, cependant il craignait « qu'on ne vit dans l'acte du 27 juin un acte de colère », et le 7 août il leva la suspension qui avait frappé les onze journaux dont nous avons parlé. Mais, dès le 21 du même mois, il se vit dans la nécessité d'en suspendre de nouveau quatre des plus violents. Trois jours après, ce fut la suspension de *La Gazette de France*, motivée par ce fait que le journal « contenait des attaques incessantes contre la République et des exci-

---

1. L'article 15 de la loi du 16 juillet 1828 autorisait les tribunaux, en cas de récidive par le même gérant à prononcer la suppression du journal pour un temps qui ne pourrait excéder deux mois ni être moindre de dix jours.

L'article 12 des lois de septembre (abrogées par le gouvernement provisoire comme contraires au principe républicain) autorisait le juge à prononcer une suppression de quatre mois, si la deuxième condamnation prononcée pour crime avait eu lieu dans la même année que la première.

Le gérant de *La Presse* ne se trouvait dans aucun de ces cas, il en résultait qu'un conseil de guerre n'aurait même pas pu le suspendre pour le délai minimum de dix jours prévu par la loi de 1828.

2. Dans ce sens Du Caurroy, *Consultation pour les propriétaires du journal La Presse*.

tations tendant à détruire cette forme de gouvernement pour y substituer la forme monarchique ». Ainsi la République proscrivait les idées monarchiques, mais en cela, elle ne faisait qu'obéir à des sentiments biens naturels de légitime défense.

L'Assemblée rejeta tous les ordres du jour tendant à critiquer la mesure prise, en considérant le décret de mise en état de siège comme une mesure de salut public (1).

Plusieurs propositions furent déposées pour fixer les règles de répression de la presse pendant l'état de siège. M. Crespel présenta deux propositions qui auraient conservé aux tribunaux une partie importante de leurs attributions ; elles furent repoussées (2). Celle de M. Xavier Durrieu voulait qu'aucun journal ne pût être suspendu ; elle ne fut écartée qu'à une faible majorité (3).

Tout ceci nous montre avec quelle réserve doit être exercé le pouvoir de suspension des publications dangereuses.

La validité des décrets de mise en état de siège ne fut guère contestée : cependant un pourvoi fut formé par un insurgé de juin qui avait été arrêté avant la proclamation de l'état de siège, contre un

---

1. *Moniteur*, 3 août, p. 1868.

2. *Moniteur*, 12 septembre, p. 2402.

3. *Moniteur*, 12 octobre, discussion, p. 2105 et suiv. ; 13 octobre, rectifications du scrutin, p. 2814.

jugement du deuxième Conseil de guerre permanent de la première division militaire (1), le condamnant à dix ans de travaux forcés pour excitation à la guerre civile. La Cour de cassation, après le rapport du conseiller Roche et le discours du procureur général Dupin, déclara le jugement non-recevable dans son pourvoi. Mais ce rejet ne fut pas considéré comme le renversement de la jurisprudence antérieure, en raison de l'abolition de fait de la charte et du pouvoir constituant de l'Assemblée. Il établit que les décrets avaient pour effet de soumettre à la juridiction des conseils de guerre tous les individus qui avaient participé à l'insurrection de juin sans exception pour ceux dont les actions étaient antérieures à la proclamation de l'état de siège (2).

\* \* \*

18. — Imparfaite sous tous les régimes qui s'étaient succédé en France depuis 1789, la législation sur l'état de siège appelait une revision profonde.

Dans le décret des 4-14 septembre 1848, l'Assem-

---

1. Jugement du 31 août.

2. Arrêt du 12 octobre 1848. — C. Cass., Roche, rapporteur. — V. Morin, *Journ. criminel*, 1848.

La Cour de cassation est restée constamment fidèle au principe de la rétroactivité (15 nov., 20 nov. 1879. — 9 fév., 13 et 16 mars, 12 juill., 21 sept. 1850. — 23 janv. 1852. — 30 juin, 20 août 1859. — 25 août 1871. — 23 fév. 1872).

La rapporteur de la loi de 1849 y a formellement adhéré.

blée nationale déclarait qu'elle ne se dissoudrait pas sans avoir voté les lois organiques, c'est-à-dire des lois d'application, le corollaire nécessaire de la Constitution; un décret spécial rendu immédiatement après, devait déterminer les lois que la Constituante devait voter.

L'article 115 de la Constitution déclarait qu'il serait procédé par l'Assemblée nationale à la rédaction des lois organiques dont l'énumération serait déterminée par un décret spécial. En effet, dans la séance du 9 décembre, il fut voté que la loi sur l'état de siège serait comprise au nombre des lois organiques (1).

La Constitution maintenait les conseils de guerre et les autres tribunaux spéciaux avec leur organisation et leurs attributions jusqu'à ce qu'il y eût été dérogé par une loi (art. 88).

Toutefois l'état de siège, qui avait pour effet d'étendre extraordinairement la compétence de ces tribunaux exceptionnels et de suspendre la liberté individuelle ainsi que d'autres droits, ne pouvait plus être déclaré que dans le cas et dans les formes déterminés par une loi spéciale et ne produisait, désormais, d'autres

---

1. Séance du 9 novembre. Rapport du citoyen Marrast au nom de la commission. *Moniteur* du 10, p. 5150. — 9 décembre, discussion et adoption. *Moniteur* du 10, p. 3521.

Parmi les lois organiques figuraient la loi sur la presse et la loi sur l'état de siège. Des commissions spéciales devaient être nommées par les bureaux pour préparer sans délai chacun des projets de loi énumérés.

effets que ceux qu'elle indiquerait. Cette loi réglementant l'état de siège, la Constitution l'annonçait dans son article 106 (1).

L'Assemblée constituante n'eut pas le temps de la faire : Louis-Napoléon venait d'être élu Président de la République et commençait à faire persécuter par ses préfets les emblèmes républicains dans les départements.

La Constituante, en grande majorité républicaine, n'ayant qu'un pouvoir législatif tout théorique, ne pouvait rien contre les actes du pouvoir exécutif tout-puissant. Aussi fut-il question d'en finir par la force avec cette assemblée qui venait de mettre en minorité le ministère sur la question des clubs. Louis-Napoléon déclara que « le ministère pouvait compter sur l'appui ferme et persévérant du Président de la République » ; il mettait ainsi en avant sa propre responsabilité.

L'émotion fut vive à Paris, il y eut des rassemblements, des perquisitions furent ordonnées, on procéda même à des arrestations. Le lendemain 29 janvier, le général Changarnier, qui disposait de toutes les troupes de la capitale, remplit Paris de soldats et fit opérer des mouvements de troupe particulièrement autour de l'Assemblée, sans l'en avertir.

---

1. Une loi déterminera les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré, et règlera les formes et les effets de cette mesure. V. *Moniteur* du 5 novembre.

L'incident ne fut jamais expliqué ; Odilon Barrot, président du Conseil, fournit le lendemain des explications embarrassées, disant que ces mouvements de troupe avaient pour but de prévenir des troubles. Comme Changarnier se trouvait auprès du président, il y a tout lieu de croire que c'étaient plutôt les préparatifs d'un coup d'État, une menace de coup de force qu'un semblant d'état de siège (1).

Le conflit entre le Président et la Constituante éclata sur une question de politique italienne : la majorité désirait soutenir le royaume de Sardaigne menacé par les Autrichiens, Louis-Napoléon voulait rétablir le pape et détruire la République romaine. Les lois organiques complémentaires de la Constitution ne purent être votées et l'Assemblée se sépara le 26 mai, laissant ce soin à la Législative. Celle-ci, élue au scrutin de liste départemental, représentait une proportion de partis bien différente de la Constituante : l'ancienne majorité républicaine (le parti Cavaignac) et l'extrême-gauche (la Montagne) étaient beaucoup affaiblis. Contre les 250 républicains, les partis monarchique et catholique avaient fait élire 500 des leurs, les bonapartistes étaient en petit nombre. Le Pouvoir législatif et le

---

1. Dans une réunion le soir à l'Élysée la question du coup d'État fut discutée. Changarnier voulait en finir avec l'Assemblée par un coup de force, mais Thiers s'y opposa, conseillant « d'attendre que le mal fût assez invétéré et dangereux pour justifier le remède ». Louis-Napoléon approuva l'ajournement du coup de force.

Pouvoir exécutif étaient d'accord pour écraser le parti républicain.

L'opinion se passionnait pour la question romaine ; une armée française venait de mettre le siège devant Rome et des engagements sanglants avaient eu lieu. La Constitution venait d'être ainsi violée dans son article 5, d'après lequel la « République française respectait les nationalités étrangères... et n'emploierait jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ».

\* \* \*

Ledru-Rollin à la séance du 11 juin déposa un acte de mise en accusation contre le Président de la République. Le même jour celui-ci concentrait entre les mains du général Changarnier toutes les forces armées de la Seine. Le lendemain une manifestation composée en partie de gardes nationaux et d'ouvriers eut lieu, mais les organisateurs furent cernés par les troupes et faits prisonniers.

19. — Le Président du Conseil déposa un projet de mise en état de siège de Paris (1). Ce que le gouvernement demandait, c'était « des moyens assez énergiques pour éviter des répressions sanglantes ». Cette mesure avait un caractère préventif. Le projet fut renvoyé d'urgence à une commission qui fit son

---

1. Séance du 13 juin.

rapport le jour même par l'intermédiaire de M. de Beaumont. Il fut adopté malgré les protestations de MM. Pierre Leroux et Bancel.

Il était ainsi conçu : Article premier : « La Ville de Paris et toutes les circonscriptions comprises dans la première division militaire sont mises en état de siège. » — Art. 2 : « Cette mesure pourrait être étendue par le Pouvoir exécutif aux villes dans lesquelles semblables insurrections éclateraient. »

Le ministre de l'Intérieur, en présence des difficultés auxquelles avaient toujours donné lieu les mises en état de siège successives et des protestations motivées par les mesures prises quant à son étendue et à ses effets, résolut d'éviter toute contestation en faisant déterminer par la section de législation du Conseil d'État les conséquences administratives, judiciaires ou de toute autre nature de la déclaration d'état de siège.

Par l'avis du 21 juin 1849 le Conseil d'État résuma la législation antérieure applicable en l'absence de la loi promise par l'article 106 de la Constitution de 1848. Il rappela les lois de 1791 et de fructidor an VI, les articles 50, 101, 102, 103, 104 du décret de 1811, et exprima l'avis que les conséquences de l'état de siège devaient être réglées par les lois précitées.

L'Assemblée en profita pour désorganiser la Montagne, mit trente-trois représentants en accusation,

suspendit les journaux du parti (1), rétablit le cautionnement pour la presse (2) permit au gouvernement d'interdire la vente des numéros dans les rues (3) et interdit les réunions politiques pendant un an (4). Sous prétexte de complot contre la sûreté de l'État et le gouvernement de la République, l'Assemblée suspendit le privilège des représentants et autorisa des poursuites contre eux sous prétexte « ... d'avoir poussé le peuple à mépriser et à haïr le gouvernement de la République et d'avoir cherché à troubler la paix publique en excitant le mépris et la haine des citoyens les uns contre les autres (5)..., d'avoir attaqué les droits que l'Assemblée tenait du suffrage universel et de la Constitution » (6).

En vertu de la loi du 13 juin 1849, le Président,

---

1. Arrêté du 13 juin pris en vertu de la loi sur l'état de siège du 13 juin. L publication des journaux : *Le Peuple*, *La Révolution démocratique et sociale*, *La Vraie République*, *La Démocratie pacifique*, *La Réforme*, *La Tribune des Peuples* est suspendue.

2. Loi du 27 juillet 1849 article 8 : « Le décret du 9 août 1848 relatif au cautionnement des journaux et écrits périodiques est prorogé jusqu'à la promulgation de la loi organique sur la presse. »

3. La loi du 27 juillet 1849 article 6 exige des colporteurs une autorisation nécessaire et révocable.

4. Loi du 19 juin 1849, articles 1, 2 et 3.

5. Séance des 14 et 15 juin. Une loi les renvoie devant la Haute-Cour de justice.

6. Séance du 18 juin.

Il est à remarquer qu'on ne créa pas de conseils de guerre pour les citoyens non-militaires ni assimilés qui avaient participé à la sédition. Ils furent jugés par la magistrature civile.

•

le 15 du même mois, mit la ville de Lyon et toute la circonscription militaire en état de siège à la suite d'une insurrection républicaine. L'état de siège fut même déclaré dans des villes comme Montélimar, en vue de troubles *possibles* au moment des élections (1).

Cette mesure donna lieu à des interpellations, notamment à la séance du 27 juin. Le ministre de l'Intérieur, M. Dufaure, répondit, avec raison aux arguments de M. Bouvet, qu'il était imprudent de déclarer Lyon seulement en état de siège, étant donné sa situation géographique, alors que dans les départements limitrophes des rassemblements commençaient à se produire dans l'intention de se porter sur cette ville. Mettre Lyon seulement en état de siège était une mesure illusoire. La mise en état de siège était faite ici encore dans un but préventif.

Le citoyen Bouvet, avait protesté parce que, disait-il, cette mesure était manifestement contraire à l'article 2 de la loi du 13 juin. Mais elle se justifiait par son but même qui était celui d'éviter les collisions et les émeutes entre les habitants des campagnes environnantes et les troupes chargées de maintenir l'ordre dans la ville de Lyon.

Le 19 juin le citoyen Le Claudure demanda à l'Assemblée de voter la levée de l'état de siège pour Paris

---

1. 5 juillet. V. *Moniteur* du 11 juillet.

seulement, mais M. Dufaure s'y opposa, déclarant qu'aussitôt qu'il croirait pouvoir le faire sans inconvénient, il serait le premier à venir le demander à l'Assemblée. La proposition d'urgence fut repoussée, ainsi que la prise en considération, sur la demande du rapporteur de la commission à la séance du 10 juillet 1849.

Le 6 août, le ministre de l'Intérieur, M. Dufaure, déposa un projet de loi tendant à lever l'état de siège à Paris et dans les départements dépendants de la première circonscription militaire. Il demanda l'urgence; M. Fourtanier déposa le rapport de la commission sur le bureau de l'Assemblée le 8 août. La levée de l'état de siège fut votée le 10 (1). Quant à l'état de siège de la VI<sup>e</sup> circonscription militaire c'est-à-dire Lyon et ses environs, il fut maintenu.

---

1. V. *Moniteur* du 11.

---



## CHAPITRE VII

---

LA LOI DU 9 AOÛT 1849

- 20. — La déclaration de l'état de siège : ses garanties.
- 21. — Ses effets.
- 22. — Conclusion.

20. — Le ministre Dufaure, avait chargé le Conseil d'État, conformément à l'article 3 de la loi organique qui l'institue et de l'article 106 de la Constitution, de préparer et de rédiger un projet de loi qui devrait déterminer les cas dans lesquels l'état de siège pourrait être déclaré, et d'en régler les formes et les effets (1).

Une délibération eut lieu avec le concours des généraux Changarnier et Bertrand, du colonel Brahaud, de M. Renouard, conseiller à la Cour de cassation et de Faustin Hélie.

« Le cadre de la nouvelle loi, dit M. Boudet, est tracé

---

1. V. *Moniteur*, 8 août.

par l'article même de la Constitution ; cette loi doit déterminer les cas dans lesquels l'état de siège pourra être déclaré et régler ses formes et ses effets. La Constitution ne dit pas ce que sera l'état de siège ; mais l'article 106 appartient au chapitre de la force publique ; l'article 101 exprime que cette force est instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors et pour assurer au-dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

» L'état de siège est évidemment un moyen d'atteindre ce but avec l'aide de la garde nationale et de l'armée...

» L'intention et l'esprit de la Constitution ne pouvant être douteux, l'article 106, en posant le principe de l'état de siège sans le définir, n'a pu l'entendre et le prévoir autrement que l'histoire des soixante dernières années nous l'a fait connaître.

» La loi organique a pour mission de concilier autant que possible l'exercice de ce pouvoir exceptionnel et passager avec le respect des libertés publiques et de les mettre en rapport avec les formes nouvelles du gouvernement républicain.

» La section de législation a été surtout préoccupée du soin d'assurer au pays le moyen de triompher de ces crises et de ces ébranlements sociaux, de ces attaques soudaines et furieuses qui ont mis sous nos yeux la société en péril et qui excluent toute idée de liberté, de civilisation et de progrès. »

Le ministre de l'Intérieur présenta le projet à l'Assemblée à la séance du 28 juillet (1).

Cette loi comprend 4 chapitres et se présente avec un caractère de simplicité qui permet de saisir sans effort les dispositions qui la composent et la pensée qui l'a inspirée. Le chapitre premier indique les circonstances dans lesquelles l'état de siège peut être déclaré ; le chapitre II, les formes différentes de la déclaration suivant les cas ; le chapitre III, les effets de l'état de siège ; le chapitre IV, réglemente la forme et l'effet de la levée de la mesure prise.

L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent pour la sécurité intérieure et extérieure (art. 1).

Le projet portait que « l'état de siège ne pourrait être déclaré qu'en cas de guerre ou d'insurrection » ; mais il fut modifié sur la demande de la commission qui reprocha au mot « insurrection » un sens équivoque, pouvant donner lieu à de sérieuses difficultés. « Par insurrection, fallait-il entendre ces mouvements tumultueux qui dans les grandes villes se produisent quelquefois à l'occasion d'une machine nouvelle ou de la fixation du salaire des ouvriers, si ces mouvements ne changent pas de nature et ne dépassent pas les limites d'une protestation agitée ? — Non... Faudrait-il, au contraire, ne reconnaître le carac-

---

1. V. *Moniteur* du 29 juillet (p. 2521), 2 août (p. 2564) pour l'exposé des motifs et l'ensemble du projet.

tère insurrectionnel, qu'à un mouvement à main armée se manifestant par une insurrection sanglante ? Cette interprétation serait plus désastreuse encore. »

Par cette nouvelle rédaction, la loi a un caractère préventif puisqu'il suffit d'un péril seulement imminent, d'une simple menace pour la sécurité intérieure ou extérieure. On peut l'assimiler dans une certaine mesure au décret de 1811 qui permettait de créer un état de siège fictif par simple décret.

Elle veut plutôt empêcher, prévenir, que réprimer ; « Si pour déclarer l'état de siège, disait le rapporteur, nous étions condamnés à attendre qu'une lutte homicide eût ensanglanté nos rues et que la guerre civile eût levé ses hideux étendards, nous maudirions tous l'imprévoyance de la loi qui, en enchainant nos volontés, nous imposerait le devoir, avant d'agir, d'assister impuissants à la réalisation des plus désolantes calamités publiques. »

Plus de luttes violentes, il suffit que des signes extérieurs non-équivoques annoncent une crise prochaine pour que des mesures soient prises en vue d'épargner au pays des journées de sang et de deuil.

La liberté des citoyens n'a rien à craindre de la consécration de ce droit important, car c'est à l'Assemblée seule qu'il est réservé de déclarer l'état de siège (art . ) .

Nous n'avons donc plus à craindre les abus, à redouter sous l'empire du décret de 1811 qui permettait au gouvernement de déclarer l'état de siège par un simple décret. Le gouvernement possédait alors un instrument terrible contre les libertés des individus, une arme toujours suspendue au-dessus de la tête des citoyens. Cette mesure était parfois devenue un mode de gouvernement. C'était un moyen d'empêcher toute velléité de secouer le joug d'un despote, d'étouffer toute aspiration du peuple vers la liberté.

Le projet portait : « L'Assemblée peut, *sur la proposition du Président de la République*, déclarer l'état de siège. »

La commission pensa qu'il y avait lieu de maintenir le principe de l'initiative parlementaire, car « dans un pays où de vieilles habitudes d'opposition contre le pouvoir ont laissé des souvenirs de défiance, il peut se faire que cette grande mesure emprunte à l'initiative d'un membre de l'Assemblée une force et une autorité morale que ne lui donnerait pas une proposition faite au nom du Pouvoir exécutif ».

Cet article du projet fut en conséquence ainsi modifié :

L'assemblée nationale peut seule déclarer l'état de siège sauf les exceptions ci-après.

La déclaration de l'état de siège désigne les communes, les

arrondissements ou départements auxquels il s'applique et pourra être étendu (art. 2).

Ces derniers mots ont été ajoutés par la commission qui prévoyait une situation qui s'était déjà produite dans la dernière insurrection, en particulier à Lyon, et que la loi du 13 juin avait prévue dans son article 2.

« Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, le Président de la République peut déclarer l'état de siège, de l'avis du Conseil des ministres, ceci pour donner plus de force au pouvoir du Président et plus d'autorité à la menace.

» Le Président, lorsqu'il a déclaré l'état de siège, doit immédiatement en informer la Commission instituée en vertu de l'article 32 de la Constitution et, selon la gravité des circonstances, convoquer l'Assemblée nationale.

» La prorogation de l'Assemblée cesse de plein droit lorsque Paris est déclaré un état de siège.

» L'Assemblée dès qu'elle est réunie maintient ou lève l'état de siège (art. 3).

» Nous voulons, disait M. Dufaure, que dans le cas de suprême nécessité il y ait dans la société un pouvoir, et nous prenons le plus haut de tous les pouvoirs, celui de l'Assemblée entre les mains duquel on dépose l'autorité de prendre selon les circonstances

suprêmes, le moyen de salut, le dernier moyen de salut, peut-être, qui reste.

» Ce n'est pas la dictature d'un homme, mais bien *la dictature d'une Assemblée procédant législativement*, d'une Assemblée émanée du suffrage universel. Je dirai que cette dictature est la dictature de la société entière représentée par l'Assemblée et voulant se défendre contre l'insurrection. » La garantie résidait donc dans la responsabilité de l'Assemblée et dans celle du Président de la République.

A l'égard des colonies, la longueur des distances ne permettait pas d'exiger un décret préalable de l'Assemblée nationale, aussi : « Dans les colonies françaises, la déclaration d'état de siège peut-elle être faite par le commandant militaire dans les cas prévus par la loi du 10 juillet 1791 et le décret du 24 décembre 1811. »

Le commandant en rend compte immédiatement au gouvernement (art. 4).

« Il faut entendre le mot « immédiatement » dans le sens de « aussitôt que possible » que lui avait donné le rapporteur.

» Dans les places de guerre et postes militaires, soit de la frontière, soit de l'intérieur, la déclaration de l'état de siège peut être faite par le commandant militaire dans les cas prévus par la loi du 10 juillet 1791 et par le décret du 24 décembre 1811.

» Le commandant en rend immédiatement compte au gouvernement (art. 5).

» Dans le cas des deux articles précédents, si le Président de la République ne croit pas devoir lever l'état de siège, il en propose sans délai le maintien à l'Assemblée nationale (art. 6). »

Il est à remarquer que dans cet article 6 au lieu de « dans le cas des deux articles précédents », il faut lire « dans le cas de l'article précédent », parce que, lors de la discussion, le citoyen Collas avait présenté un amendement se rattachant en partie à notre article et partie à l'article 12. La première partie de l'amendement consistait à substituer à ces mots : « dans le cas des deux articles précédents », ceux-ci : « dans le cas de l'article précédent ». La seconde consistait en une disposition additionnelle qui forme aujourd'hui le dernier paragraphe de l'article 12 de la loi.

L'auteur de l'amendement, après avoir donné lecture de l'article 6 et du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 12 du projet s'était exprimé ainsi :

Il est évident que ces dispositions sont inapplicables aux colonies. Lorsque l'état de siège aura été déclaré aux colonies et que vous l'apprendrez, il y aura un mois qu'il existera aux Antilles, il y aura trois mois qu'il existera à la Réunion. Nous ne pouvons lever l'état de siège que lorsque le gouverneur nous aura prévenu que la tranquillité publique est réta-

blie ; et souvent lorsque la réponse parviendra, aux colonies, il y aura trois mois que la tranquillité sera rétablie aux Antilles et sept mois à la Réunion... Je demande donc quant à présent que cet article 6 ne soit pas applicable aux colonies et que le gouvernement puisse lever l'état de siège.

Le ministre de l'intérieur au nom du gouvernement, et M. Molé au nom de la commission, déclarèrent adhérer à l'amendement et l'article 6 mis aux voix avec la modification proposée a été adopté (1).

**21. —** L'étendue des effets de l'état de siège avait toujours donné lieu à des discussions passionnées, notamment en 1848 ; aussi la nouvelle loi distingue-t-elle, comme le projet Barthe, l'état de siège militaire et l'état de siège politique.

Le premier continue à être régi par les textes de la Révolution et de l'Empire, les effets du second sont énumérés strictement dans la nouvelle loi :

Aussitôt l'état de siège déclaré, les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire.

L'autorité civile continue néanmoins à exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'a pas dessaisie (art. 7).

Dans la loi de 1791 article 10, et le décret de 1811

---

1. *Moniteur* du 20 août, p. 2651.

article 101, les pouvoirs appartenant à l'autorité civile passaient à l'autorité militaire; cependant l'article 101 permettait au pouvoir militaire de déléguer telle part de ses pouvoirs qu'il jugeait convenable.

Ce principe n'était admis qu'en partie dans le projet de 1832, qui en limitait l'application aux places de guerre ou postes militaires et aux lieux à la fois investis avec interruption de communications et mise en état de défense, qui ne conférait certains pouvoirs exceptionnels à l'officier commandant la division, qu'en les spécifiant limitativement (1).

Il était sous-entendu dans le décret du 24 juin 1848 qui concentrait tous les pouvoirs entre les mains du général Cavaignac et dans les décrets de ce chef qui déléguaient tel ou tel pouvoir à des fonctionnaires divers.

« Le partage d'attributions réalisé par une délégation expresse pouvait se faire attendre, par une délégation tacite pouvait être contesté ; il avait l'inconvénient de laisser l'autorité incertaine et flottante le jour où elle devait être ferme et vigilante (2). » D'après l'article 7, au contraire, l'autorité civile devait continuer à exercer ceux de ses pouvoirs dont l'autorité militaire ne l'aura pas dessaisie. Avant 1848, chaque fois qu'il y eut déclaration d'état de siège à Paris ou ailleurs, la police préventive continua d'être

---

1. *Mon.*, 11 décembre 1832.

2. Rapport du citoyen Boudet.

exercée par les préfets et les maires aidés de leurs agents ; la police judiciaire était exercée par les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif avec le concours de leurs auxiliaires tant qu'il n'y avait pas revendication expresse pour l'autorité militaire.

« Les tribunaux militaires peuvent être saisis de la connaissance des crimes et délits contre la Constitution, contre l'ordre et la paix publique quelle que soit la qualité des auteurs principaux et des complices (art. 8). »

Le rapport du Conseil d'Etat disait à ce propos :

« En conférant à l'autorité militaire le droit d'enlever aux magistrats civils la connaissance de certains crimes ou délits, nous n'avons en vue que des cas rares et graves où le désordre et la perturbation qui auraient motivé l'état de siège ne permettraient pas à la justice ordinaire d'accomplir librement ses devoirs. Nous avons cru utile de restreindre par la loi même, le nombre des crimes et des délits que l'autorité militaire aura le droit de déférer aux conseils de guerre; ils appartiennent par leur nature aux faits et aux circonstances même, qui constituent habituellement l'insurrection, qui en dépendent ou qui la suivent.

« Tous les crimes et délits de cette nature qui se rattachent aux faits d'insurrection pourront être déférés aux conseils de guerre lors même qu'ils auraient été commis avant l'état de siège.

« Les circonstances qui motivent l'état de siège et qui forcent à le déclarer, constituent un ensemble indivisible

dont le caractère légal, quant aux effets judiciaires, remonte jusqu'au moment où ces circonstances ont commencé à se produire.

Le principe de non-rétroactivité ne s'applique qu'au fond du droit (1) ; ... les conséquences pénales de la poursuite doivent être seules réglées à l'avance par la loi qui existait au moment où le fait qualifié crime ou délit a été commis.

Conformément à ce principe les conseils de guerre appliqueront les peines ordinaires lorsqu'ils seront appelés à juger des crimes ou des délits de droit commun. »

Il est à remarquer que la loi n'impose pas les tribunaux militaires pour les non-militaires, elle *permet* seulement leur compétence anormale ; la compétence des tribunaux de droit commun demeure la juridiction ordinaire et ils restent saisis tant que la connaissance ne leur est pas revendiquée par l'autorité militaire.

Cette attribution faite par l'article 8 aux tribunaux militaires de la connaissance des crimes et délits contre la sûreté de l'État et la Constitution, contre l'ordre et la paix publique, donna lieu à des interpellations : on a dit que cet article était contraire à l'article 4 de la Constitution (2), qu'il ne pourrait pas être limité, comme certains le prétendaient,

---

1. V. Arrêt Cass., 2 octobre 1848.

2. « Nul ne sera distrait de ses juges naturels. Il ne pourra être créé de commissions extraordinaires à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit. »

par l'article 106 qui se bornait à renvoyer à la loi organique la fixation des cas dans lesquels l'état de siège pourrait être déclaré et le règlement des formes et des *effets de cette mesure* ; que ces derniers termes ne devaient pas être pris dans un sens trop large, qu'il convenait d'en restreindre la portée aux *effets* que les rédacteurs avaient pu prévoir, c'est-à-dire à ceux qu'avait produits jusqu'alors la déclaration d'état de siège, et consistant simplement à faire passer tous les pouvoirs de police qui, dans les temps ordinaires, appartiennent aux magistrats civils entre les mains du commandant militaire. On ajoutait que jamais cette déclaration n'avait eu pour conséquence de faire renvoyer devant les conseils de guerre les individus qui n'appartenaient pas à l'armée ; que, sous le régime précédent, le pouvoir avait vainement élevé une semblable prétention ; que si la Constituante de 1848 avait attribué aux tribunaux militaires le jugement des délits de droit commun, commis pendant l'état de siège, elle l'avait fait en vertu de son omnipotence et par un décret spécial, postérieur de trois jours à celui par lequel elle avait déclaré l'état de siège ; que du moment que la compétence des tribunaux militaires pour les délits de droit commun ne rentrait pas dans les effets dont l'article 106 confiait le règlement à la loi organique, il n'appartenait pas au Pouvoir législatif de l'instituer ; que, d'ailleurs, elle

n'était justifiée par aucune considération de salut public ; qu'enfin adopter une pareille disposition et quelques-unes dont s'occupe l'article suivant, ce serait établir une dictature militaire. Cette dictature, disait-on, était la suspension de la Constitution et il n'appartenait pas plus à l'Assemblée de suspendre la Constitution que de la changer.

Le ministre de l'Intérieur répondit avec raison que toute l'importance de la loi résidait dans les pouvoirs conférés à l'autorité militaire et spécialement aux conseils de guerre ; qu'il fallait une justice rapide et exemplaire ; qu'on ne devrait pas être soumis à des formes et des délais dont l'observation pourrait donner aux insurgés le temps de consommer leur crime ; que la Constitution avait entendu autoriser les mesures exprimées par les articles 8 et 9 du projet ; que ces mesures avaient été prises pendant l'état de siège de juin 1848 ; qu'elles étaient pratiquées au moment de la rédaction de l'article 106 ; qu'elles avaient été approuvées, et qu'interpréter l'article 106 comme ses contradicteurs le voulaient, c'était déclarer qu'une loi organique sur l'état de siège était inutile.

Peu importe la qualité des auteurs ou complices qu'ils soient Français ou étrangers, que le crime, le délit ou l'arrestation soient antérieurs ou postérieurs à la déclaration d'état de siège, si c'est un des faits qui ont motivé la mesure de l'état de siège.

Dans le projet, le dernier paragraphe était ainsi rédigé :

« Sauf les cas de complicité avec les auteurs de crimes ou délits déferés à la juridiction militaire, la connaissance des délits commis par la voie de la presse continuera d'appartenir au jury. »

La rédaction définitive au contraire porte que les tribunaux militaires peuvent être saisis « quelle que soit la qualité des auteurs principaux ou des complices ».

Avec la rédaction du projet, le jugement des délits de presse par le jury présente plusieurs difficultés. Comment réunir le jury dans une ville assiégée si celle-ci n'est pas un chef-lieu ? S'il s'agit d'une sédition, comment le jury pourra-t-il sans faiblesse juger les factieux ? Autant de problèmes difficiles à résoudre.

Au contraire, la juridiction des conseils de guerre effraiera et empêchera les journaux de se livrer à des provocations et à des exhortations dangereuses.

MM. Valette et Lefranc demandèrent le maintien de l'exception pour les journalistes, en disant que la Constitution s'opposait à ce que jamais un délit de presse fût jugé par un tribunal militaire, mais par le jury. Le rapporteur fit observer qu'il n'y avait plus d'exception possible dès que le crime était de ceux qui sont limitativement spécifiés dans l'article 8.

L'autorité militaire a le droit : 1° de faire des perquisitions de jour et de nuit dans le domicile des concitoyens ; 2° d'éloigner les repris de justice ; 3° d'ordonner la remise des armes et munitions et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement ; 4° d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre (art. 9).

La loi de 1791 (art. 7) et les lois de fructidor an V étaient peu explicites ; le décret de 1811 (art. 104) donnait tous les pouvoirs possibles au gouverneur ou commandant ; le projet de 1832 distinguait l'état de siège effectif et l'état de siège fictif et permettait, dans ce dernier cas, quelques mesures de police (art. 5, 6, 7).

Si notre article 9 donne à l'autorité militaire des pouvoirs un peu plus étendus que ceux du projet de 1832, du moins, il écarte tout arbitraire possible en spécifiant ces pouvoirs. Le citoyen Soubiès avait demandé qu'on fixât que ces perquisitions ne pourraient être faites que par un officier, mais le ministre repoussa l'amendement en disant que le commandant de l'état de siège était responsable de ses subordonnés. Peu importe le grade de celui qui fait la perquisition, du moment qu'il a reçu la délégation indispensable du commandant.

Le paragraphe 4 est intéressant, étant donné les discussions passionnées auxquelles ont donné lieu certaines mesures prises par le général Cavaignac

lors des insurrections de juin, relativement à la presse.

Dans les lieux énoncés dans l'article 5, les effets de l'état de siège continuent en outre en cas de guerre étrangère à être déterminés par les dispositions de la loi du 10 juillet 1791 et du décret de 1811 (art. 10).

Les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège, d'exercer tous ceux des droits garantis par la Constitution, dont la jouissance n'est pas suspendue en vertu des articles précédents (art. 11).

L'Assemblée a seule le droit de lever l'état de siège lorsqu'il a été déclaré et maintenu par elle. Néanmoins en cas de prorogation, ce droit appartiendra au Président de la République.

L'état de siège déclaré, conformément aux articles 3, 4 et 5, peut être levé par le Président de la République tant qu'il n'a pas été maintenu par l'Assemblée nationale.

L'état de siège déclaré conformément à l'article 4 pourra être levé par les gouverneurs des colonies aussitôt qu'ils croiront la tranquillité suffisamment rétablie (art. 12).

La loi de 1791 (art. 12) et le décret de 1811 (art. 53) déclaraient que l'état de siège cessait avec l'investissement et, dans le cas où les attaques auraient été commencées, seulement après que les travaux des assiégés auraient été détruits et les brèches réparées. Notre article 12 consacre le principe déjà reconnu en 1848 (*Moniteur*, 3 et 12 septembre, 12 et

13 octobre) que l'état de siège déclaré par un acte officiel subsiste tant qu'il n'a pas été officiellement levé.

Après la levée de l'état de siège, les tribunaux militaires continueront à connaître des crimes et délits dont la poursuite leur avait été déférée (art. 13).

En effet, il est de bonne justice qu'on soumette à une juridiction identique les individus arrêtés dans une situation semblable, sans se préoccuper de l'époque où interviendra le jugement.

Ce principe fut appliqué par le décret du 24 juin 1848 qui portait que l'instruction commencée devant le conseil de guerre suivrait son cours nonobstant la levée de l'état de siège.

Cette règle résulte de la permanence des conseils de guerre qui, ne tirant pas leur origine de l'état de siège, ne doivent pas être dessaisis dès qu'il cesse.

\* \* \*

**22.**— Cette grande loi de 1849 est l'aboutissant de la législation de l'état de siège jusque-là si imprécise, si changeante, si dangereuse pour la liberté par son ambiguïté et son obscurité.

Nous trouvons enfin dans une législation nette et précise cette distinction de l'état de siège politique

et de l'état de siège militaire, le premier régi par les dispositions de la nouvelle loi ; le second par les lois de la République et de l'Empire.

Malheureusement, cette loi si soucieuse de sauvegarder la liberté des citoyens et de maintenir l'ordre dans le pays dans les moments de crise devait servir en 1852 contre les républicains qui l'avaient votée.

La Constitution de 1852 rendit, comme celle de l'an VIII, le droit de proclamer l'état de siège au chef du pouvoir exécutif sous la condition illusoire d'un referendum au Sénat.

Après 1871, on se demanda si ce droit appartenait toujours au pouvoir exécutif. M. Bardoux présenta un projet de loi destiné à remplacer les dispositions devenues caduques de la loi de 1849, mais qui maintenait tout ce qui dans cette loi ne se rapportait pas à la déclaration de l'état de siège. Ce projet devint la loi de 1878. Elle ne faisait que consacrer les principes de la grande loi de 1849 en adaptant au nouveau régime républicain les principes fixés par la deuxième République.

---



## ANNEXES

---

AFFAIRE GEOFFROY (V. p. 74.)

*Jugement de la Cour de cassation*

LA COUR,

Attendu que la Charte ni aucune loi postérieure ne se sont occupées des lois et décrets qui régissent l'état de siège ; Que ces lois et ces décrets doivent être exécutés dans toutes les dispositions qui ne sont pas contraires au texte formel de la Charte ;

Vu l'article 77 de la loi du 17 ventôse ainsi conçu : « Il n'y a ouverture à cassation ni contre les jugements en dernier ressort des juges de paix, si ce n'est pour cause d'incompétence ou d'excès de pouvoir, ni contre les jugements des tribunaux militaires de terre et de mer, si ce n'est pour cause d'incompétence, d'excès de pouvoir, proposée par un citoyen non-militaire ni assimilé aux militaires par les lois, à raison de ses fonctions. » ;

Vu l'article premier de la loi du 22 messidor an IV, ainsi conçu : « Nul délit n'est militaire s'il n'a pas été commis par un individu qui fait partie de l'armée. Tout autre individu

ne peut jamais être traduit comme prévenu devant les juges délégués par les lois militaires. »;

Vu l'article 53 de la Charte ainsi conçu : « Il ne pourra être distrait de ses juges naturels » ;

Vu l'article 54 de la Charte qui porte : « Il ne pourra être créé de commissions et de tribunaux extraordinaires, à quelque titre ou sous quelque dénomination que ce puisse être. »;

Vu l'article 56 qui porte « L'institution des jurés est conservée. »;

Vu l'article 69 qui étend les attributions du jury aux délits de presse et aux délits politiques ;

Vu la loi du 8 octobre 1830 qui, en conséquence, a défini les délits politiques ;

Vu également l'article 103 du décret du 24 décembre 1811, qui porte que les tribunaux ordinaires seront remplacés par des tribunaux militaires ;

Attendu que cet article 103 est inconciliable avec le texte comme avec l'esprit des articles précités de la Charte ; que les conseils de guerre ne sont des tribunaux ordinaires que pour le jugement des crimes ou des délits commis par des militaires ou par des individus qui leur sont assimilés par la loi ;

Qu'ils deviennent des tribunaux extraordinaires lorsqu'ils étendent leur compétence à des crimes et des délits commis par des citoyens non militaires ;

Et attendu que Geoffroy traduit devant le deuxième conseil de la première division militaire n'est ni militaire, ni

assimilé aux militaires et que néanmoins le tribunal a déclaré implicitement sa compétence et statué au fond ;

Qu'en cela, il a commis un excès de pouvoir et violé les règles de sa compétence et les dispositions des articles 53 et 54 de la Charte ;

*Par ces motifs,* reçoit le pourvoi de Geoffroy contre la forme de procédure instruite contre le demandeur devant le conseil de guerre et tout ce qui s'en est suivi et notamment le jugement de condamnation du 18 juin ;

Et pour être procédé conformément à la loi, le renvoie en état de mandat de dépôt par devant le juge d'instruction du tribunal de première instance de Paris, à ce déterminé par la délibération spéciale de la chambre du conseil.

#### AFFAIRE GÉNÉRAL MEYÈRE CONTRE ROLLIN

##### *Opposition du général Meyère au jugement du 10 mai 1871*

Considérant que le Général Meyère oppose l'incompétence des tribunaux civils et invoque à l'appui de son déclinaire les principes de notre droit public sur la distinction et la séparation des pouvoirs (Lois 22 décembre 1789, art. 3, art. 7 ; 16-24 août 1790 tit. 2, art. 13 ; et 16 fructidor an 3) qui ne permettent pas, suivant lui, que les tribunaux civils puissent connaître d'une demande en dommage-intérêts à raison d'actes faits par lui en sa qualité de commandant d'une place en état de siège ;

Considérant que le droit des citoyens d'obtenir réparation

du dommage causé par un fait délictueux est général et absolu, que nulle fonction ne dispense celui qui en est revêtu de l'obligation de réparer le préjudice résultant d'un délit par lui commis dans l'exercice de cette fonction ; — Que le Code de justice militaire (articles 53 et 54 loi du 9 juin 1857), a créé une exception au principe général édicté par l'article 3 du Code d'instruction criminelle, en ordonnant que les tribunaux militaires ne statueraient que sur l'action publique, et que l'action civile ne pourrait être poursuivie que devant les tribunaux civils sauf à en suspendre l'exercice, tant qu'il n'a pas été statué définitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile ; — Qu'ainsi la loi militaire, prévoyant le cas où l'action civile est intentée sans que l'action publique soit mise en mouvement, lui laisse suivre son cours devant les tribunaux civils selon les règles du droit commun ; — Qu'alors il faut que ces tribunaux aient le droit d'apprécier le caractère du fait incriminé, comme cause du préjudice dont la séparation est demandée ; — qu'autrement, la négation de ce droit, établirait une fin de non-recevoir insurmontable qui rendrait l'action civile toujours illusoire et placerait la personne lésée dans l'impossibilité absolue d'obtenir justice parce que les tribunaux civils sont seuls compétents pour la lui rendre ; — Que, sans doute, si l'acte incriminé n'est que l'exercice régulier du pouvoir accordé par la loi au militaire qui l'a accompli, les tribunaux civils ne pourraient, sans méconnaître les limites de leur compétence et le principe de la séparation des pouvoirs, en discuter ou en apprécier le mérite ; — Mais que

le point de savoir si cet acte est ou non légal, s'il constitue ou non une usurpation de pouvoir ou de fonction ne peut être décidé que par le tribunal qui, juge de l'action civile, l'est en même temps de l'exception qu'on lui oppose ; — Que s'agissant d'ailleurs de la réparation du préjudice causé par un acte attentatoire à la liberté individuelle, les dommages-intérêts peuvent toujours être réclamés devant les tribunaux civils aux termes des prescriptions spéciales des articles 114 et 117 du Code pénal ; — Que l'exception d'incompétence ne peut donc être accueillie. Par ces motifs...

*Arrêt Chambre des Requêtes.*

*Cour de Cassation, 3 juin 1872.*

LA COUR,

Sur le moyen unique du pourvoi tiré de la violation du principe de la séparation des pouvoirs de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1791 et de l'article 101 du décret du 24 décembre 1811. — Attendu que le décret rendu par le gouvernement de la Défense nationale le 19 septembre 1870, lequel abroge l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ainsi que toutes les autres dispositions générales et spéciales ayant pour objet d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre, a nécessairement pour effet d'appeler les tribunaux à apprécier et qualifier les actes imputés aux agents du gouvernement et qui donnent lieu à une action en réparation civile ; — Attendu que si les tribunaux saisis devaient surseoir à statuer sur le fond jusqu'à ce que l'acte

imputé eût été soumis à l'examen de l'autorité administrative, ce serait faire revivre, sous une autre forme, en faveur des agents poursuivis, la garantie stipulée par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII et que le décret du 19 septembre 1870 a eu pour but de faire entièrement disparaître ; — Attendu, d'autre part, qu'il appartenait à la Cour d'appel de déterminer la qualité des parties en cause devant elle et de déclarer si le demandeur originaire était militaire ou devait être assimilé à un militaire; — Attendu, enfin, que nul texte de loi ne donne à un général commandant une place en état de siège le droit de faire arrêter et incarcérer un simple citoyen sans le faire traduire devant la justice répressive ; — Attendu que dès lors, en statuant au fond sur l'action dirigée par Rollin contre Meyère et en condamnant ce dernier à des dommages-intérêts pour avoir fait arrêter et détenir illégalement pendant quinze jours dans la prison de Langres le défendeur éventuel, l'arrêt attaqué n'a violé aucun des textes de lois invoqués par le pourvoi....

PROJET BARTHE

|                               |                          |
|-------------------------------|--------------------------|
|                               | <i>Projet amendé</i>     |
| <i>Projet du Gouvernement</i> | <i>par la Commission</i> |

TITRE I

|                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ARTICLE PREMIER. — Lors-<br>que dans les cas prévus par le<br>décret du 24 décembre 1811,<br>une place de guerre ou un<br>poste militaire sera en état de<br>siège, la connaissance de tous | ARTICLE PREMIER. — Le dé-<br>cret du 24 décembre 1811 sera<br>exécuté dans celles de ses dis-<br>positions qui sont relatives<br>aux états de paix, de guerre et<br>de siège des places de guerre, |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

les crimes et délits, qui seraient de nature à compromettre la sûreté de la place, sera attribuée à la juridiction militaire.

S'il n'existe pas dans les places de Conseils de guerre permanents, les tribunaux militaires seront organisés conformément aux lois militaires.

ART. 2. — Les villes ou communes autres que les places de guerre ou postes militaires ne pourront être assimilées à ces places ou postes quant à l'état de siège et à ses conséquences que dans le cas où, se trouvant investies par des troupes ennemies ou rebelles, elles seraient mises en état de défense.

à l'exception de l'article 103 qui sera remplacé par la disposition suivante : « Dans les places et postes en état de siège, les Conseils de guerre et de revision institués par la loi du 11 frimaire an VI, pour remplacer pendant l'état de siège les Conseils de guerre et de revision de la division militaire, jugeront quelle que soit la qualité du prévenu, les crimes et les délits contre la sûreté de la place dont la connaissance leur sera spécialement attribuée par le gouverneur ou le commandant.

ART. 2. — Les villes qui ne sont point inscrites au tableau des places de guerre ou postes militaires, mais qui seront mises en état de défense contre une invasion ou une révolte à main armée, pourront être déclarées en état de guerre quand l'ennemi ou des rebelles s'en seront approchés à une distance

Il y a investissement moindre que trois journées lorsque les communications de marche.

Elles pourront être déclarées en état de siège dans les cas d'investissement ou d'attaque prévus par la loi du 10 avril 1791 et par le décret du 24 décembre 1811.

## TITRE II

ART. 3. — Dans les cas de révolte à main armée ou de troubles qui menaceraient la sûreté publique dans une commune ou dans un arrondissement, dans un ou plusieurs départements et en général dans toute localité autre que les places de guerre et les postes militaires à l'égard desquels il est pourvu par le décret du 24 décembre 1811, le gouvernement est autorisé à recourir aux mesures ci-après :

ART. 4. — Une ordonnance du roi proclamera qu'il y a

ART. 3. — Dans le cas d'une invasion ou d'une révolte à main armée qui mettrait en état de guerre réel un ou plusieurs départements, arrondissements ou cantons, les mesures de police spécifiées ci-après articles 4, 5 et 6 pourront être autorisées en tout ou en partie par une ordonnance du roi qui sera communiquée aux Chambres; l'ordonnance de prorogation leur sera également communiquée.

ART. 4 (5 du gouvernement). — Dès que l'ordon-

lieu à l'application des dispositions suivantes :

nance rendue en vertu de l'article précédent aura été proclamée sur les lieux, le général commandant des forces réunies contre l'invasion ou la révolte, pourra faire sortir des communes régies par l'ordonnance :

1° Les vagabonds et gens sans aveu, les repris de justice et les individus qui sont placés par jugement sous la surveillance de la haute police ;

2° Les personnes qui n'ont point dans la commune leur domicile réel ou politique.

ART. 5. — A l'instant où l'ordonnance sera rendue publique, l'officier général commandant la division ou toute personne spécialement déléguée par le Gouvernement aura le droit de faire sortir du territoire soumis aux dispositions de la présente loi, les individus dont la présence lui paraîtrait devoir

ART. 5 (6 du gouvernement).— Le général commandant les forces réunies contre l'invasion ou la révolte fait enlever partout où elles seront déposées ou recélées, les armes ou munitions de l'ennemi ou des rebelles. Il pourra ordonner le désarmement des communes qui auront favorisé les opérations

troubler la tranquillité publique.

de l'ennemi ou pris une part active à la révolte.

Dans tout autre cas, le désarmement des communes régies par l'ordonnance n'aura lieu qu'en vertu d'un ordre spécial émané du Conseil des Ministres et communiqué aux Chambres ainsi qu'il est dit dans l'article 3.

ART. 6. — L'autorité désignée dans l'article ci-dessus aura le droit de faire enlever toutes armes et munitions quelconques.

ART. 6 (7 du gouvernement). — Le général commandant les forces réunies contre l'invasion ou la révolte fera poursuivre et saisir en tout lieu, même la nuit, les ennemis et les rebelles, lorsque ces derniers auront fait partie de bandes armées ou signé des ordres militaires ou des proclamations.

Il fera saisir en même temps les papiers et autres pièces à conviction.

A défaut d'officier de police judiciaire, un sous-officier de gendarmerie en remplira les fonctions.

ART. 7. — Il pourra être procédé, même pendant la nuit, par un des officiers de police judiciaire mentionnés dans l'article 9 du Code d'instruction criminelle, soit par tout commandant de détachement ayant le grade d'officier ou de sous-officier de gendarmerie, aux visites domiciliaires propres à procurer l'arrestation des prévenus ou la découverte et la saisie de tous papiers et autres pièces à conviction ou l'enlèvement d'armes et de munitions.

ART. 8. — La loi du 10 fructidor an V, l'article 39 de la loi du 19 fructidor an V, l'article 103 du décret de 1811 et toutes autres dispositions contraires à la présente loi sont abrogés.

---

ART. 7 (8 du gouvernement). — Sont abrogées les dispositions des lois, décrets ou règlements contraires à la présente loi.



## BIBLIOGRAPHIE

---

*Archives parlementaires.*

*Bulletin des lois.*

*Moniteur universel.*

*Collection Duvergier.*

MERLIN. — *Répertoire.*

DALLOZ.

MORIN. — *Journal de Droit criminel.*

CHÉRUEL. — *Dictionnaire historique des Institutions de la France*  
6<sup>e</sup> éd.

BLACK (M.) — *Dictionnaire de la Politique.*

BEGUET. — *Répertoire de Droit Administratif.*

*Revue pratique de Droit français*, année 1875, t. XXXIX.

*Revue de Droit français et étranger*, année 1848.

*Annuaire de Législation étrangère.*

MOMMSEN. — *Manuel des Antiquités romaines*, 19 vol. t. I à  
VIII. *Le Droit public romain.*

LAVISSE. — *Histoire générale de la France.*

THIERS. — *Histoire de la Révolution française.*

MONOD. — *Histoire politique de la Révolution française.*

VIEL-CASTEL. — *Histoire de la Restauration*, 20 vol.

THUREAU-DANGIN. — *Histoire du Gouvernement de Juillet.*

JAURÈS. — *Histoire socialiste.*

BLANC (LOUIS). — *Histoire de la Révolution de 1848.*

GARNIER-PAGÈS. — *Histoire de la Révolution de 1848.*

GUIZOT. — *Mémoires*, t. II.

*Rapport de la Commission d'enquête sur l'insurrection du 23 juin et du 15 mai 1848*, 3 vol.

LARNAUDE (F.). — *A son cours*.

REINACH. — *De l'État de siège et des institutions de Salut public à Rome, en France et dans les législations étrangères*. Thèse, 1885.

DICEY. — *Introduction à l'étude du Droit constitutionnel*, 1 vol.

Consulter aux Archives nationales :

1° AF III 605, 9 Prairial an VII, Mise en état de siège de Genève.

2° AF IV plaquette 53, 2 Floréal an VIII, Saint-Etienne,

— 315, 28 Pluviôse an X, Genève.

— 351, 8 Floréal an X, Cette.

— 365, 18 Prairial an X, Brest.

— 370, 4 Messidor an X, Ille-et-Vilaine.

— 601, 21 Vendémiaire an XII, Brest.

— 1690, 26 mars 1807, n° 7 et 8, Anvers.

— 2949, 11 août 1809, n° 5, Anvers.

Nous aurions vivement désiré rendre cette étude plus complète et plus vivante en nous reportant aux documents originaux concernant les époques de la Restauration et du Gouvernement de Juillet et déposés aux Archives nationales. Malheureusement, nous n'y avons trouvé, pour la période antérieure à la Restauration, que quelques décrets de mise en état de siège signés de la main de Napoléon et qui ne furent jamais imprimés. Quant à la période postérieure à 1830, les documents et particulièrement les rapports des procureurs généraux la concernant ont été lacérés ou brûlés lors du coup d'État de 1852.

---

## TABLE PAR CHAPITRES

---

|                                                                                                                                                                                                     | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION.....                                                                                                                                                                                   | 5     |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Ancien Régime et la Période<br/>révolutionnaire</i> .....                                                                                                                  | 29    |
| § 1. — Pouvoirs arbitraires du roi. — La Déclaration des Droits de l'homme. — La loi martiale. — Le despotisme du Comité du Salut public...                                                         | 29    |
| § 2. — Le décret du 8 juillet 1791. — Fondement du mécanisme de la dictature moderne. — Institution purement militaire : son application aux seules villes fortes en cas d'attaque de l'ennemi..... | 37    |
| CHAPITRE II. — <i>Le Directoire</i> .....                                                                                                                                                           | 41    |
| § 1. — Lois des 10 et 19 fructidor an V : application du décret du 8 juillet 1791 au cas d'investissement des villes ouvertes par des rebelles.....                                                 | 41    |
| § 2. — Loi du 24 messidor an VII. — Pouvoirs extraordinaires accordés momentanément au gouvernement. ....                                                                                           | 44    |
| CHAPITRE III. — <i>Le Consulat et l'Empire</i> .....                                                                                                                                                | 46    |
| § 1. — La Constitution de frimaire an VIII et le sénatus-consulte du 10 thermidor an X. — La mise hors la Constitution ; son application en Vendée.....                                             | 47    |
| § 2. — Le décret du 24 décembre 1811, complément                                                                                                                                                    |       |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| du décret du 8 juillet 1791 : règlement des effets de l'état de siège. — Distinction entre l'état de siège fictif et l'état de siège effectif.....                                                                                                                                               | 50  |
| CHAPITRE IV. — <i>Les Cent-Jours et la Restauration...</i>                                                                                                                                                                                                                                       | 57  |
| § 1. — Garanties données par l'acte additionnel et le projet de Constitution de juin 1815 ; leur non-application. — Les cours prévôtales, leurs pouvoirs extraordinaires.....                                                                                                                    | 57  |
| § 2. — L'ordonnance de mise en état de siège de 1830 ; son illégalité.....                                                                                                                                                                                                                       | 62  |
| CHAPITRE V. — <i>Le Gouvernement de Juillet</i> .....                                                                                                                                                                                                                                            | 67  |
| § 1. — Ordonnance du 7 juin 1832, son illégalité. — Les conseils de guerre. — La Cour de cassation et l'arrêt Geoffroy ; abrogation de l'article 101 du décret de 1811.....                                                                                                                      | 67  |
| § 2. — Le projet Barthe : restrictions apportées aux pouvoirs de guerre. — Distinction précise entre l'état de siège fictif et l'état de siège effectif. — Son échec.....                                                                                                                        | 82  |
| CHAPITRE VI. — <i>La deuxième République</i> .....                                                                                                                                                                                                                                               | 89  |
| § 1. — L'agitation politique et les Journées de Juin. — Proclamation de l'état de siège à Paris. — Pouvoirs quasi-dictatoriaux confiés au général Cavaignac. — Les mesures administratives. — Les mesures législatives, — Les mesures dictatoriales. — Affaire du journal <i>La Presse</i> ..... | 89  |
| § 2. — La loi organique et la loi sur l'état de siège. — Conflit entre le Président et l'Assemblée constituante. — La proclamation de l'état de siège à Paris ; la mise en état de siège à but préventif.....                                                                                    | 105 |
| CHAPITRE VII. — <i>La Loi du 9 août 1849</i> .....                                                                                                                                                                                                                                               | 115 |
| § 1. — La déclaration de l'état de siège ; ses garanties.....                                                                                                                                                                                                                                    | 115 |
| § 2. — Ses effets.....                                                                                                                                                                                                                                                                           | 123 |
| CONCLUSION.....                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 132 |
| ANNEXES.....                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 135 |

## TABLE ALPHABÉTIQUE

---

| Pages                          | Pages                       |
|--------------------------------|-----------------------------|
| Acte additionnel..... 57       | Cavaignac..... 92           |
| Allemagne..... 14              | Chargarnier..... 107, 109   |
| Alsace-Lorraine..... 15        | Charte 1814..... 59, 64     |
| Angleterre..... 17             | Charte 1830..... 69         |
| Argentine..... 19              | Charte (grande)..... 30     |
| Assemblée nationale de         | Châteaubriant..... 67, 73   |
| 1792..... 31                   | Château-Gontier..... 68     |
| Assemblée nationale de         | Cent-jours..... 57          |
| 1848..... 91                   | Chéron (affaire)..... 21    |
| Autriche..... 17               | Claudure (la)..... 112      |
| Banquets..... 90               | Colombat..... 82            |
| Barante (de)..... 61           | Comité de Salut pu-         |
| Bardoux..... 133               | blic..... 34 et suiv.       |
| Barrot(O)..... 75, 108         | Commission d'enquête.. 98   |
| Barthe (projet). 83 et suiv.   | Commission militaire.. 45   |
| Belgique..... 16               | Compte rendu..... 69        |
| Berryer... 67, 73, 99, 101     | Conseil de guerre spé-      |
| Bertin (affaire)..... 21       | ciaux..... 45               |
| <i>Biz of indemnity</i> ... 19 | Constitution 1791..... 33   |
| Bluntschli... 7                | Constitution 1793..... 35   |
| Boudet..... 115                | Constitution an III..... 42 |
| Brésil..... 19                 | Constitution an VIII... 47  |
| Busy (affaire)..... 21         | Constitution fédérale... 14 |
| Carrel..... 69                 | Consulat..... 45 et suiv.   |
| Cassation 1832.. 75 et suiv.   | Convention..... 34 et suiv. |

|                                           |              |                                    |              |
|-------------------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
| Crespel .....                             | 104          | Juges naturels (droit aux).....    | 75, 81       |
| Déclarations des Droits de l'homme.....   | 31           | Juin 1848 (journées de).....       | 92 et suiv.  |
| Décret 1791....                           | 37 et suiv.  | Juin (ordon. de) 1830...           | 62           |
| Décret 1811....                           | 50, 76, 77   | Juin (ordon. de) 1832.             | 70 et s.     |
| <i>Decretum contra Rem-publicam</i> ..... | 12           | Justice retenue.....               | 30           |
| Deux-Sèvres.....                          | 68           | Labbé.....                         | 23           |
| Directoire.....                           | 41 et suiv.  | Labot.....                         | 101          |
| Dictature.....                            | 8, 11        | Lainé.....                         | 61           |
| Dictature civile.....                     | 16           | Larnaude (F.) .....                | 23           |
| Dufaure.....                              | 115 et suiv. | Laval.....                         | 68           |
| Dupin.....                                | 75, 105      | Lettre de cachet.....              | 30           |
| Durrieu (X).....                          | 104          | Limoges.....                       | 44           |
| Empire.....                               | 46 et suiv.  | Lois fructidor an V...             | 43           |
| État de paix .....                        | 37           | Loi 24 messidor an VII..           | 44           |
| État de guerre.....                       | 38           | Loi 14 fructidor an VII.           | 45           |
| État de siège .....                       | 38           | Loi 23 nivôse an VIII...           | 48           |
| Évocation .....                           | 45           | Loi 26 nivôse an VIII...           | 48           |
| Favre.....                                | 101          | Loi 1849.....                      | 115 et suiv. |
| Fitz James.....                           | 72, 73       | Loi de Salut public....            | 7, 8         |
| Fontenay.....                             | 82           | Loi martiale.....                  | 32           |
| Geoffroy (arrêt)..                        | 74 et suiv.  | Loire-Inférieure.....              | 68           |
| Girardin (E. de)...                       | 95, 100      | Louis-Napoléon.....                | 107          |
| Gouvernement de Juillet.                  | 67           | Luxembourg .....                   | 19           |
| Grèce.....                                | 19           | Lyon.....                          | 44           |
| Grenoble.....                             | 60           | Maine-et-Loire.....                | 68           |
| Guernon-Ranville.....                     | 62           | Méhaulle.....                      | 96           |
| Guizot.....                               | 62 et suiv.  | Mexique .....                      | 19           |
| <i>Habeas corpus</i> .....                | 19           | Meyère (affaires du gé-néral)..... | 22           |
| Hassenfratz.....                          | 82           | Michoud .....                      | 23           |
| Hélie (Faustin).....                      | 115          | Montagne (la)....                  | 108, 110     |
| Hyde Neuville.....                        | 72, 73       | Montalivet (de).....               | 71           |
| <i>Intercessio</i> .....                  | 11           | Montélimar.....                    | 112          |
| Italie .....                              | 19           |                                    |              |

|                                |              |                                            |             |
|--------------------------------|--------------|--------------------------------------------|-------------|
| Montpellier.....               | 44           | République (II <sup>e</sup> ). 89 et suiv. |             |
| Moussier.....                  | 60           | Restauration.....                          | 57          |
| Paillet.....                   | 101          | Rétroactivité..                            | 78 et suiv. |
| Paris 1814.....                | 58           | Robespierre.....                           | 35          |
| — 1830.....                    | 62           | Roumanie.....                              | 19          |
| — 1832.....                    | 69 et suiv.  | Rousseau.....                              | 9           |
| — 1848.....                    | 93           | Russie.....                                | 16          |
| — 1849.....                    | 109 et suiv. | <i>Senatus-consulte</i> <i>ulti-</i>       |             |
| Pays-Bas.....                  | 19           | <i>mum</i> .....                           | 12          |
| Pays Scandinaves.....          | 19           | <i>Senatus-consulte</i> <i>ther-</i>       |             |
| Pelletier (affaire).....       | 21           | midor an X.....                            | 48          |
| Périgueux.....                 | 44           | Standrecht.....                            | 17          |
| Presse (La).....               | 95           | Suisse.....                                | 19          |
| <i>Presse</i> (Procès du jour- |              | Suspension de la Cons-                     |             |
| nal <i>La</i> ).....           | 100 et suiv. | titution.....                              | 48          |
| Procès des ministres..         | 64           | Teyssier-Desfarges....                     | 6           |
| Projet de Constitution         |              | Transportation.....                        | 94          |
| 1815.....                      | 58           | Vendée (insurrect.).                       | 35 et s.    |
| <i>Provocatio ad popu-</i>     |              | — —                                        | 68          |
| <i>lum</i> .....               | 11           | Visite domiciliaire....                    | 87          |
| Prusse.....                    | 14           | Vitré.....                                 | 68          |
| Raguse (de.).....              | 62           | Voysin de Gartempe..                       | 75          |
| Renouard.....                  | 115          | Writt.....                                 | 19          |

Vu : le Président de la thèse,

LARNAUDE

Vu : le Doyen,

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD









